ECONOMÍA ESENCIAL DE COLOMBIA

EDUARDO LORA

DEBATE

Eduardo Lora

Economía esencial de Colombia

Debate

SÍGUENOS EN

megustaleer

Me Gusta Leer Colombia

@megustaleerco

@megustaleerco

Penguin
Random House
Grupo Editorial

Índice

Economía esencial de Colombia
Créditos
Dedicatoria
Prólogo
Reconocimientos
I. Quién tiene el poder
Economía social de mercado
El poder del gobierno y sus límites
El proceso de expedición de las leyes
El poder del sector privado
Organizaciones de trabajadores
Los mecanismos de participación ciudadana
II. ¿Ricos, clase media o pobres?
¿Dónde se ubica usted?
Las desigualdades de ingreso en Colombia
Los “ultra ricos”
Los pobres
Su hogar en el contexto nacional
Cómo explicar todo esto
III. ¿Por qué la obsesión con el crecimiento?
¿Cómo ha sido el récord de crecimiento económico colombiano?
Producir es agregar valor; agregar valor es generar ingresos
La productividad es la clave
Seis formas de usar mal los recursos productivos
Del círculo vicioso al círculo virtuoso

IV. Qué producimos y qué tan bien lo hacemos
Vocación agrícola desperdiciada
Los gremios del sector agrícola
V. A quién perjudica y a quién le conviene la inflación
Perjudicados y beneficiados
¿Cómo ha sido la inflación en Colombia?
La independencia del Banco de la República
¿Qué hace el Banco de la República para mantener a raya la inflación?
El rol del gobierno
VI. Apariencia y realidad de las tasas de interés
La multiplicación del dinero
Las tasas de interés
Las pirámides financieras y otros engaños que sí lo son
El enorme costo social de las crisis financieras
Por qué se produjo la crisis financiera de 1998-1999
Lecciones de la crisis
VII. Educación y salarios
Cómo va la generación Z
La segregación educativa
Políticas educativas
Ingresos por nivel educativo
¿Vale la pena ir a la universidad?
Déficit de técnicos y tecnólogos
Ocupaciones en riesgo
VIII. ¿Por qué hay tan poco empleo formal?
Los sobrecostos laborales
El salario mínimo
La escasez de trabajadores con las capacidades que requieren las empresas
La baja calidad de la gerencia, especialmente para manejar el talento
IX. La vida laboral de las mujeres

Perfiles de mujer
Los ingresos de las mujeres
¿Por qué tantas mujeres desempleadas?
El populismo con la maternidad
X. Pasado, presente y futuro de la salud de los colombianos
Por qué bajó tan rápido la mortalidad y tan lento la desnutrición
La reorganización de la salud de 1993
El problema financiero
Otros problemas del sistema
El futuro de la salud
XI. ¿A quién protegen las pensiones?
Colpensiones y las afp
¿Sabe usted qué régimen le conviene más?
Quiénes están pensionados y qué pensión reciben
¿Pensión básica universal?
XII. ¿Pagamos demasiados impuestos?
En qué se gastan los impuestos
El impuesto de renta a las personas
Impuesto a las empresas
El vilipendiado iva
El “cuatro por mil”
La evasión de impuestos
XIII. Desplazados e inmigrantes
Los desplazados
La avalancha de venezolanos
Epílogo
Notas técnicas
Bibliografía
Libros y artículos recomendados en las secciones “¿Quiere saber más?”
Otros artículos citados en el texto o en las notas técnicas
Fuentes estadísticas en línea utilizadas
Sobre este libro

Sobre el autor

Título: *Economía esencial de Colombia*
Primera edición: abril de 2019

© 2019, Eduardo Lora
© 2019, de la presente edición en castellano para todo el mundo:
Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. S.
Cra 5A No 34A – 09, Bogotá – Colombia.
PBX: (57-1) 743-0700
www.megustaleer.com.co

Diseño de cubierta: Penguin Random House Grupo Editorial / Patricia Martínez Linares
Fotografía de cubierta: © Anamejia18, Getty Images

Penguin Random House Grupo Editorial apoya la protección del *copyright*. El *copyright* estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Gracias por comprar una edición autorizada de este libro y por respetar las leyes del *copyright* al no reproducir, escanear ni distribuir ninguna parte de esta obra por ningún medio sin permiso. Al hacerlo está respaldando a los autores y permitiendo que PRHGE continúe publicando libros para todos los lectores.

ISBN 978-958-5446-59-5

Conversión a formato digital: Libresque

Para Juan Manuel y Federico

PRÓLOGO

"El verdadero viaje de descubrimiento consiste, no en buscar nuevos paisajes, sino en tener nuevos ojos"
Marcel Proust

Trabajar, pagar las cuentas, tratar de ahorrar, ofrecer la mejor educación que podemos a nuestros hijos, cotizar para la pensión y el seguro de salud, pagar impuestos… En mayor o menor grado todos hemos tenido que sortear estos aspectos de la vida cotidiana, y por lo tanto conocemos y entendemos de nuestra propia forma la economía colombiana. Este libro es una invitación a aprovechar esas experiencias y conocimientos para apreciar qué tanto hemos avanzado en resolver los principales problemas económicos y sociales del país y cuáles son nuestros grandes retos para el futuro. Es por lo tanto una invitación a ver con nuevos ojos el paisaje que ya conocemos.

Es probable que este libro le ayude a desempeñarse mejor en sus actividades diarias, aunque ese no es su principal objetivo. Lo que busca más bien es que usted pueda entender sus circunstancias económicas y sus posibilidades futuras y pueda ver cómo unas y otras están condicionadas por la forma como funciona la economía colombiana. Vale decir, por la forma como están distribuidos el poder, la riqueza y las posibilidades laborales, por la calidad de la educación, por la manera como está organizada la seguridad social en salud y en pensiones, por las normas tributarias, y muchas otras.

Puede sonar conformista, pero es justamente lo contrario. Los graves

problemas de la economía colombiana, como son la baja productividad, la concentración del ingreso, la falta de buenos empleos, la escasez de recursos para financiar la educación y la salud públicas o la baja cobertura del sistema de pensiones, son el producto de la forma como hemos construido las instituciones, del grado de respeto que nos merecen las normas, de qué tanta confianza tenemos en el banco donde guardamos los ahorros y en la empresa en la que trabajamos. Con todas sus virtudes y defectos, el sistema económico es una construcción colectiva, que condiciona las posibilidades de cada uno de nosotros. Claro, el empeño personal, la capacidad para los negocios, la disciplina y la perseverancia pueden mejorar o empeorar las posibilidades de cada uno, pero difícilmente pueden cambiar la forma como funciona la economía o la sociedad.

En un sistema democrático, la orientación de las políticas económicas y sociales depende del electorado. Si el electorado está bien informado y tiene criterio para saber cuáles políticas pueden ser exitosas para resolver los principales problemas, habrá mejores gobiernos que con un electorado controlado por el clientelismo o por los populismos de derecha o izquierda.

Este libro no busca convencer a nadie de que estudie economía: ya hay un exceso de economistas en Colombia. Pero sí puede facilitar la enseñanza de la economía. Uno de los problemas más graves de cómo se enseña economía (en pregrado) en Colombia es el uso exagerado de conceptos abstractos y modelos matemáticos que no responden a las preguntas que más interesan a los estudiantes y que suponen un entendimiento de las instituciones y las realidades económicas colombianas que los recién egresados de bachillerato rara vez tienen. Por eso, en este libro no hay términos técnicos ni matemáticas. Por la misma razón, cada capítulo termina con una sección de lecturas recomendadas para quienes quieren saber más. Sin embargo, para los lectores con conocimientos de economía, al final del libro hay notas técnicas con las fuentes y los métodos estadísticos más relevantes de cada capítulo.

RECONOCIMIENTOS

La idea de este libro fue de Gabriel Iriarte y Juan Camilo González, de Penguin Random House, cuya propuesta de ser el autor acepté de inmediato. En la selección de temas y la estructura de los capítulos fueron útiles las sugerencias de Catalina Crane, Sonia Galvis y Jaime Millán. Debo agradecer a los colegas que leyeron cuidadosamente mis borradores y me hicieron valiosas observaciones y correcciones en temas de su especialidad: Felipe Barrera (educación), Mauricio Cárdenas (sistema político e impuestos), Ana María Díaz (mercado laboral y género), Juan Camilo Chaparro (educación y mercado laboral), Arturo Galindo (ingresos, crecimiento, inflación y sector financiero), Ana María Ibáñez (desplazados e inmigrantes), Gustavo Montes (exportaciones), Mauricio Olivera (salud y pensiones), Juan Ricardo Ortega (impuestos), Yanira Oviedo (pensiones), Mónica Pachón (sistema político), Sergio Prada (salud), Natalia Ramírez (género) y Roberto Steiner (sectores agrícola y financiero). Mi reconocimiento más especial es para mis consultoras editoriales permanentes: María Mercedes Carrasquilla, quien leyó con entusiasmo todos mis borradores recién salidos del horno y siempre tuvo sugerencias efectivas para mejorarlos, y mi esposa Ana, quien me indujo a pensar primero que todo en los lectores, luego en los grandes mensajes y cómo transmitirlos, y solo después en los detalles, sin que se le escapara ninguno. Nadie tiene sus ojos.

I
QUIÉN TIENE EL PODER

La economía refleja siempre la estructura de poder de la sociedad. En los "mercados" laboral, de bienes y financiero, las fuerzas de la oferta y la demanda determinan cuánto recibiremos de salario, cuánto nos costará el mercado y cuáles serán las tasas de interés en nuestra cuenta de ahorros y nuestra tarjeta de crédito. Pero el funcionamiento de los mercados no ocurre en el vacío: para que puedan operar, estos mecanismos de decisión colectiva que son los mercados requieren instituciones, leyes y regulaciones que son el resultado de los esfuerzos, pugnas y negociaciones de personas, partidos políticos, empresas y toda clase de organizaciones. El poder es decisivo en este proceso de construcción de las instituciones y de elaboración de las normas. Así que empecemos este viaje de descubrimiento de la economía colombiana preguntándonos quién tiene el poder para que los mercados funcionen de la forma como lo hacen.

ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

Según la Constitución de 1991, "la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común". Las empresas privadas son actores centrales en el proceso de desarrollo porque de ellas dependen el empleo y los ingresos, así como la producción y la distribución de los bienes y servicios. En condiciones de libre competencia, las decisiones que toman las empresas

sobre qué y cómo producir y a qué precio vender sus productos hacen posible que las inversiones y los recursos humanos se asignen a los mejores usos. Por eso, la Constitución establece que la libre competencia económica es un derecho de todos. Sin embargo, la Constitución reconoce que no basta la libre competencia para que los ciudadanos consigan mejorar su calidad de vida o para que haya una distribución equitativa de las oportunidades. De ahí que el Estado se reserva el derecho a intervenir en casi cualquier aspecto de la actividad económica, incluyendo la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo y la producción y distribución de los bienes y servicios, tanto públicos como privados. Además, la intervención estatal buscará "dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos".

De esta forma, nuestra Carta Magna establece implícitamente que Colombia es una "economía social de mercado", lo cual significa que el Estado reconoce la libertad de los individuos y las empresas para trabajar y producir de la forma que prefieran, pero se reserva el derecho a intervenir para garantizar unos derechos y proveer unos servicios sociales mínimos. Aunque la expresión "economía social de mercado" no aparece en la Constitución, es reconocida por la jurisprudencia constitucional.

En contra de lo que a menudo se afirma, el mercado y el Estado no son antagónicos, ni es preciso que el rol de uno se reduzca para que aumente el del otro. De hecho, desde las medidas de "apertura" del gobierno de César Gaviria (1990-1994) y la expedición de la Constitución de 1991, los mercados han ganado mucho espacio y, al mismo tiempo, han aumentado como nunca el tamaño y las responsabilidades del gobierno.

Como colombiano, usted seguramente es consciente de que hay una gran distancia entre los ideales de la Constitución y nuestras realidades económicas y sociales. Esto no implica que la Constitución sea irrelevante, pero sí pone de presente que los objetivos económicos y sociales allí establecidos no coinciden totalmente con las capacidades y los recursos con que cuentan las instituciones

públicas, ni con los intereses individuales de las empresas o las personas. La distancia entre los ideales de la Carta Magna y nuestras realidades económicas y sociales es, en gran medida, una cuestión de poder.

EL PODER DEL GOBIERNO Y SUS LÍMITES

Para que una economía de mercado pueda funcionar bien, es necesario que el Estado cumpla con tres grandes grupos de funciones: (1) proteger los derechos de propiedad, hacer cumplir los contratos y dirimir en forma transparente los conflictos que involucren a las empresas para que estas puedan operar en un ambiente de seguridad y justicia; (2) regular los mercados para que funcionen en forma eficiente, para que sus fallas no le impongan costos a la sociedad y para que la actividad económica se desarrolle en un ambiente de estabilidad con reglas de juego claras, y (3) garantizar la provisión de la infraestructura básica de servicios tales como energía, medios de transporte y comunicaciones que requiere el desarrollo de las actividades productivas.

En una economía *social* de mercado, como la colombiana, el Estado asume además las funciones de: (4) garantizar el acceso al trabajo y a los bienes y servicios básicos que se consideran derechos individuales, tales como la justicia, la salud y la educación, y (5) ofrecer protección social a los individuos vulnerables.

A lo largo de este libro veremos hasta qué punto el Estado colombiano cumple con estas funciones en diversas áreas económicas y sociales. Pero podemos avanzar ya unas calificaciones generales, basadas en comparaciones internacionales. Entre los 18 países latinoamericanos, Colombia ocupa el cuarto lugar, después de Chile, Uruguay y Costa Rica, en la calidad de las instituciones públicas. Si la comparación se hace a nivel mundial, Colombia ocupa justo la posición media entre todos los países. Estas comparaciones tienen en cuenta las instituciones relacionadas con la regulación de la actividad económica, la

efectividad del gobierno para proveer los bienes públicos y los servicios sociales, el imperio de la ley y el control de la corrupción.

El área más fuerte de las instituciones colombianas es la calidad de la regulación económica. Aunque dista de ser perfecta, actualmente es buena la regulación de las actividades financieras y de la política monetaria. También es sólida la regulación de los servicios de energía y se ha avanzado mucho en la regulación de la competencia para impedir que algunas empresas abusen de su posición dominante en el mercado.

La efectividad del gobierno para proveer y garantizar el acceso a la infraestructura y los servicios sociales es más modesta. Así, mientras que la infraestructura de energía y comunicaciones es relativamente avanzada, la infraestructura vial es muy deficiente. En provisión de servicios sociales los avances son muy notables en salud y educación, pero mucho menos en la protección social de los individuos más vulnerables.

Las mayores debilidades de las instituciones colombianas se encuentran en aquellos aspectos del funcionamiento del Estado que tienen que ver con la protección de los derechos, sean de las empresas o de los individuos. También tenemos grandes deficiencias en el control de la corrupción, que es esencial para el buen manejo de los recursos públicos y, por consiguiente, para que el Estado pueda cumplir todas sus funciones.

Es claro entonces que el Estado cuenta solo parcialmente con el poder efectivo para cumplir con todas las responsabilidades que demanda la economía social de mercado. Son numerosos los factores que limitan el poder del Estado. El dinero que el gobierno recibe por los distintos impuestos y por otros recursos fiscales es insuficiente para atender todas las necesidades de gasto público, y las plantas de personal del sector público son modestas en número y en las capacidades de los funcionarios y empleados públicos, especialmente en los niveles departamental y municipal del gobierno. Esto último es muy importante porque la administración de la educación pública, la justicia y los servicios públicos de salud dependen de las gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales.

Pero las limitaciones del gobierno para cumplir sus funciones no se deben exclusivamente a falta de recursos. Muchos de los problemas se originan en el proceso de expedición e implementación de las leyes, que en toda democracia involucra a diversos actores cuyos intereses no siempre coinciden.

EL PROCESO DE EXPEDICIÓN DE LAS LEYES

El Ejecutivo, cuya autoridad máxima es el presidente, es el responsable de que se lleven a cabo muchos de los mandatos constitucionales, pero solo puede hacerlo en la medida y de la forma como lo ordene el Legislativo (que a su vez debe ceñirse a los preceptos de la Constitución). El presidente y sus ministros tienen discreción para presentar propuestas de ley al Congreso (también pueden hacerlo los congresistas, las máximas autoridades de la rama Judicial y grupos de ciudadanos), pero tienen un control limitado sobre los resultados del proceso de aprobación, lo cual es muy importante entender.

El proceso de aprobación de una ley ordinaria requiere dos debates en la Cámara de Representantes, cuyos miembros son elegidos por las circunscripciones locales, y dos debates en el Senado, cuyos miembros son elegidos a nivel nacional. Las propuestas de ley son presentadas a debate por un ponente escogido entre los miembros de la comisión especializada en el tema, respectivamente en la Cámara y en el Senado. Esto implica que las propuestas de ley deben ser acordadas y negociadas en varias instancias en las que inciden no solo las preferencias ideológicas, sino también los intereses regionales y los compromisos de los legisladores, todo lo cual es esencial para la calidad del debate y para que no haya monopolios de poder dentro del Legislativo.

En este proceso, es limitado el poder del Ejecutivo. Por ejemplo, el Ministro de Hacienda puede tener los mejores argumentos técnicos para que se reforme el impuesto al valor agregado (IVA), de forma que aumente el recaudo sin perjudicar a los grupos de menores ingresos. Pero si no puede movilizar el

suficiente respaldo de los partidos (afines o no al gobierno), es posible que su propuesta de reforma no se convierta en ley. Y, en tal caso, es posible que se vea obligado a recortar gastos o a aumentar otros impuestos en contra de sus propias orientaciones o promesas al electorado. Otra opción que tiene es vetar total o parcialmente la ley, a riesgo de entorpecer sus relaciones con el Congreso.

Estas dificultades eran menos frecuentes antes de la Constitución de 1991 porque el presidente podía decretar estados de emergencia económica que lo habilitaban para expedir reformas tributarias y otras medidas sobre asuntos económicos. Además, porque hasta la década de los ochenta había solo dos partidos políticos significativos, mientras que en la actualidad hay 13 partidos (incluyendo a las FARC y los dos partidos de comunidades afro e indígenas que tienen curules garantizadas). Cuando el Ejecutivo no cuenta con sus propias mayorías en el Legislativo, se ve en la necesidad de buscar el apoyo de los legisladores mediante prebendas burocráticas o recursos fiscales para proyectos de inversión pública locales.

En esencia, pues, el presidente y sus ministros tienen un margen de acción limitado para que las leyes correspondan a lo que, a su juicio, sería la mejor manera de alcanzar los objetivos de la Carta Magna o de cumplir con las promesas al electorado. Las restricciones son aún mayores cuando se trata de leyes que modifican la Constitución, las cuales requieren el doble de debates en el Legislativo y la aprobación de la Corte Constitucional. Todos estos límites al poder del Ejecutivo (y de las otras ramas) son un seguro esencial que existe en todas las democracias para reducir el riesgo de tiranía y para que en el proceso de formulación de las políticas económicas y sociales sean tenidos en cuenta los diversos intereses e inclinaciones ideológicas, más allá de los del presidente y su gabinete.

EL PODER DEL SECTOR PRIVADO

El sector privado puede influir en muchas instancias del proceso de formulación e implementación de las políticas económicas y sociales. Para empezar, puede financiar las campañas electorales presidenciales y legislativas, y en cualquier momento puede incidir a través de los medios de comunicación para que reciban atención pública los temas que son de su interés. En el proceso de preparación y discusión en el Congreso de las propuestas de ley, las empresas pueden expresar sus opiniones e influir en los congresistas. Una vez expedida una ley, cualquier individuo puede buscar que sea revisada por la Corte Constitucional por fallas de procedimiento o contenido que atenten contra los mandatos constitucionales. Y luego, en el proceso de implementación de las leyes y en el diario funcionamiento de la administración pública, las empresas pueden influir por diversos canales para que las regulaciones, las decisiones administrativas y el uso de los recursos públicos las favorezcan.

El sector privado se organiza en diferentes niveles para influir en el proceso de formulación e implementación de las políticas: (1) las empresas pueden actuar individualmente en cualquiera de las instancias mencionadas, (2) los gremios sectoriales o las asociaciones empresariales pueden aglutinar a las empresas para actuar con una sola voz y (3) los grupos económicos (con negocios en varios sectores) pueden actuar además separadamente.

Las empresas más grandes tienen posibilidad de influir en el proceso de formulación de las políticas y, sobre todo, en la regulación específica a sus intereses, especialmente en los sectores con importancia estratégica (petróleo o servicios públicos, por ejemplo). Las más grandes empresas, en particular las multinacionales, tienen personal especializado encargado de las relaciones con el gobierno. Y todas pertenecen a gremios o son parte de grandes grupos económicos, a través de los cuales también influyen en el Congreso y el gobierno.

Los gremios o asociaciones empresariales aglutinan los intereses empresariales a diversos niveles. Hay gremios muy especializados en sectores específicos, especialmente en el sector agropecuario, como Asocaña

(productores de caña e ingenios azucareros), Fedearroz (cultivadores de arroz) o la Federación Nacional de Cafeteros. Como veremos en el capítulo 4, estos gremios han sido efectivos en lograr beneficios importantes a través de su influencia en aspectos muy específicos de las políticas económicas, a costa de los consumidores, el fisco e incluso los mismos productores. También representan empresas con actividades semejantes gremios como Analdex (exportadores), Asobancaria (sector financiero) o Fenalco (comerciantes). En cambio, la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) aglutina empresas de diversos sectores y persigue por consiguiente objetivos más generales en aspectos más diversos de las políticas económicas y sociales. Lo mismo puede decirse del Consejo Privado de Competitividad, que representa grandes empresas con el propósito explícito de mejorar la competitividad a través de políticas que promuevan el bien común, no los intereses específicos de ningún sector. En el siguiente nivel operan los "gremios cúpula", que reúnen a los gremios específicos de un sector; por ejemplo, la Sociedad de Agricultores de Colombia reúne a los gremios del sector agrícola (no directamente a los productores). Finalmente, el Consejo Gremial Nacional es un "gremio súper cúpula" que agrupa a 22 gremios de los sectores agropecuario, industrial, financiero, comercial y de servicios. A través de este complejo entramado de gremios, las empresas pueden diversificar sus canales de influencia para promover todo su abanico de intereses y objetivos económicos y sociales.

Por último, es importante mencionar a los grandes grupos económicos, ya que ellos tienen sus propios canales para incidir en diversos aspectos de las políticas públicas. Su influencia se debe no solo a su importancia económica en una gama muy amplia de sectores productivos, sino a su poder financiero para apoyar las campañas electorales presidenciales y legislativas, a sus conexiones para relacionarse con los directivos de los órganos de regulación, control y fiscalización, y a su capacidad para influir en la opinión pública y el debate político a través de los medios de comunicación (cuadro 1.1). Debido al tamaño de las empresas que poseen en los diversos sectores, los grandes grupos

económicos tienen también peso importante en los gremios, que utilizan como un canal alternativo para influir en el Congreso o el gobierno.

Cuadro 1.1 Los grandes grupos económicos

	Sectores donde opera	Medios de comunicación que controla
Luis Carlos Sarmiento Angulo	Financiero (Grupo Aval): bancos, AFP Agroindustria: arroz, caucho, ganado, palma Infraestructura vial Hoteles Minería Energía y gas	*El Tiempo* *Portafolio* *ADN* City TV
Grupo Santodomingo	Manufactura Financiero Transporte Agroindustria: cereales y aceite Hotelería e inmobiliaria Comercio	*El Espectador* Caracol TV Blu Radio
Organización Ardila Lülle	Agroindustria: agroquímica, azúcar, biocombustibles, madera Bebidas Automotriz Deportes	*Diario La República* RCN Televisión RCN Radio NTN24 Mundo Fox

Fuente: Arbeláez et al. (2018).

ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES

En relación con los gremios, que tienen una alta densidad de afiliación entre las empresas formales de prácticamente todos los sectores, las organizaciones laborales tienen una afiliación modesta: apenas 5% de la fuerza laboral actualmente, y solo 13% en su mejor momento, en la década de los setenta. Sin embargo, algunos sectores están muy sindicalizados. Por ejemplo, de los 319.000 docentes y directivos de los planteles públicos de educación, 270.000 están afiliados a Fecode, el mayor sindicato del país. También es muy alta la sindicalización en las empresas del sector petrolero, donde hay 15 sindicatos, el mayor de los cuales es la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO), que cuenta con unos 18.000 afiliados. Los sindicatos de base defienden los intereses económicos y las condiciones laborales en general de sus trabajadores. En algunos sectores son contrapartes muy importantes del gobierno en las decisiones de política pública.

Hay tres sindicatos "cúpula": la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), que agrupa sindicatos de los sectores agrícola, manufacturero y servicios, así como trabajadores informales y trabajadores públicos; la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), con trabajadores de casi todos los sectores; y la Confederación General del Trabajo (CGT), a la cual están afiliados trabajadores sindicalizados del sector público y algunos sectores privados. Por su misma naturaleza, estas organizaciones cúpula influyen especialmente en las políticas laborales y de protección social. Formalmente, participan en las negociaciones anuales del salario mínimo y en diversos foros de consulta que convoca el gobierno.

Los sindicatos y otros grupos sociales acuden a canales informales, tales como huelgas y protestas callejeras, para impulsar sus objetivos económicos y sociales. Estas formas de participación son legítimas por mandato constitucional. En ocasiones, los movimientos campesinos, los grupos étnicos y las agrupaciones estudiantiles han logrado subsidios estatales y otros compromisos del gobierno para aumentar el gasto público y ampliar el alcance de algunos programas de gobierno en sus sectores. Las organizaciones de protección del medio ambiente

tienen influencia en las decisiones y la ejecución de proyectos de infraestructura.

LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Constitución estableció una serie de mecanismos de participación de los ciudadanos en los procesos políticos, más allá del voto para elegir presidente y congresistas a nivel nacional, o alcaldes y concejeros a nivel municipal. Dichos mecanismos incluyen el plebiscito para aprobar o rechazar una decisión presidencial —como en el caso del Acuerdo de Paz con las FARC en 2016—, el referendo para aprobar o rechazar un proyecto de ley o una norma, y la consulta popular para que los ciudadanos se pronuncien sobre un asunto público de carácter general, como la consulta sobre la corrupción en 2018. Estos mecanismos colectivos pueden tener incidencia en la orientación ideológica o los objetivos generales de las políticas económicas y sociales, pero difícilmente inciden en el diseño específico de las leyes o las regulaciones, que de todas maneras queda en manos de las ramas del gobierno.

La Constitución estableció además el mecanismo de la tutela, mediante el cual los individuos a título personal pueden reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales. En este caso, los efectos sí son tangibles, y pueden tener implicaciones económicas importantes. Por ejemplo, el recurso de la tutela es utilizado con frecuencia por la ciudadanía para conseguir beneficios de salud no cubiertos en los planes de salud. Su uso masivo hasta 2015 contribuyó a que la Corte Constitucional exigiera la unificación de los beneficios entre regímenes (véase el capítulo 10). El mecanismo de la tutela también se aprovecha frecuentemente para obtener mejores pensiones con cargo al fisco (véase el capítulo 11). Como el recurso de la tutela es irrestricto, los trabajadores pueden utilizarlo como un canal alternativo a la negociación individual o sindical para conseguir beneficios laborales a cargo de los empleadores.

¿QUIERE SABER MÁS?

En relación con los temas de este capítulo, las partes más relevantes de la Constitución de 1991 se encuentran en los Títulos 5 y 12. La enciclopedia virtual del Banco de la República (enciclopedia.banrepcultural.org) tiene excelentes resúmenes de todos los aspectos de la Carta Magna. Para entender los procesos de formulación de las políticas públicas se recomienda Cárdenas y Pachón (2010). Sobre los canales de influencia del sector privado se debe leer a Eslava y Meléndez (2010). Una visión amplia de cómo la política influye en la formulación e implementación de las políticas públicas en los países latinoamericanos se encuentra en BID (2006).

II

¿RICOS, CLASE MEDIA O POBRES?

El ingreso per cápita de los colombianos en 2017 fue 1,6 millones de pesos mensuales aproximadamente. Sin embargo, el colombiano promedio no está reflejado en esta cifra, y seguramente usted tampoco. Y esto por tres razones.

El ingreso per cápita es el resultado de dividir por la población del país la suma de todos los ingresos generados en actividades productivas. Pero solo la mitad de esos ingresos pertenecen a asalariados, trabajadores independientes o dueños de pequeños negocios. La otra mitad está constituida en su mayor parte por rentas de la propiedad de empresas, de activos financieros y de tierras, que las reciben unas pocas personas, o son retenidas por las empresas como ganancias no distribuidas.

Por otro lado, el ingreso per cápita se calcula incluyendo a todas las personas, sean productivas o no. Según las cifras del DANE de 2017, en Colombia generan ingresos laborales cada mes 22,4 millones de personas, de una población total de 49,3 millones (10,9 millones no han llegado a la edad de trabajar, 13,7 millones tienen la edad para trabajar pero no participan en el mercado laboral, y 2,3 millones son desempleados).

Por consiguiente, el ingreso per cápita de los colombianos y el ingreso promedio de quienes son trabajadores son dos conceptos muy distintos (aunque en valor son muy semejantes: 1,6 y 1,5 millones de pesos mensuales en 2017). Pero, además, hay grandes diferencias en los ingresos laborales más altos, de forma que lo que recibe la persona “media” es mucho menos que el promedio.

Por ejemplo, si los ingresos de tres personas son 40, 60 y 200, el promedio por persona es 100, pero el ingreso mediano, es decir el de la persona que está en el medio de este grupo, es de solo 60.

Por estas razones, vamos a dejar de lado los promedios y hablar en cambio de las personas. Mejor dicho, de usted y de otras personas que usted conoce.

¿DÓNDE SE UBICA USTED?

La mayoría de la gente se sorprende al saber en qué escalón de ingreso se sitúa. Usted puede comprobarlo respondiendo la siguiente pregunta: En una escala de 1 a 100 donde 1 es el escalón de los trabajadores de más bajos ingresos y 100 es el escalón de los trabajadores de más altos ingresos, ¿en qué escalón está situado usted? Una vez que haya pensado su respuesta busque cuál es su verdadera posición en el cuadro 2.1. Por ejemplo, si usted es un asalariado que recibe dos millones de pesos mensuales, está en el escalón 75 entre los asalariados, y si recibe siete millones su escalón entre los asalariados es el 95. Si usted es un trabajador independiente cuyo negocio le deja unos ingresos netos de un millón de pesos, está en el escalón 75 entre los independientes, y si gana seis millones o más está en el escalón 99 de los trabajadores independientes.

Cuadro 2.1. ¿En qué escalón queda usted según sus ingresos mensuales en 2017?

Escala de ingreso laboral (percentil)	Asalariados (salario mensual incluyendo primas, pagos en especie, subsidios, etc.)	Trabajadores independientes (ingreso neto del negocio u honorarios mensuales)	Asalariados y trabajadores independientes
25	$730.000	$300.000	$480.000
50	$1'200.000	$600.000	$866.667

75	$2'050.000	$1'000.000	$1'633.940
90	$4'424.000	$1'820.000	$3'053.140
95	$7'000.000	$2'700.000	$5'300.000
96	$8'000.000	$3'000.000	$6'000.000
97	$9'500.000	$3'500.000	$7'328.000
98	$11'000.000	$4'000.000	$9'000.000
99	$15'500.000	$6'000.000	$12'300.000

Fuente: cálculos propios con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de noviembre de 2017.

Si usted es como la mayoría de la gente, seguramente cree estar en un escalón mucho más cerca de 50 que del que realmente tiene. Hace unos años, la encuestadora Gallup incluyó en todas sus encuestas en América Latina una pregunta parecida a la que usted acaba de responder. Al comparar las respuestas con la verdadera escala de ingresos de las personas, mi colega Johanna Fajardo y yo encontramos que, en todos los países, la gran mayoría de los encuestados tendieron a ubicarse, no en el escalón que les correspondía, sino en los escalones medios. Es decir, tanto los ricos como los pobres tienden a considerarse más de clase media de lo que en realidad son. La razón es, posiblemente, que nuestro marco de referencia está formado por nuestros familiares, vecinos y amigos, que en muchos aspectos son parecidos a nosotros mismos. Esto implica que nuestra percepción de las desigualdades es muy incompleta.

LAS DESIGUALDADES DE INGRESO EN COLOMBIA

El economista francés Thomas Piketty saltó de repente a la fama mundial en abril de 2014 al publicar en inglés el libro *El capital en el siglo XXI*. Un año y medio más tarde, se habían vendido 1,5 millones de ejemplares, una cifra fenomenal para un tema relativamente especializado. El éxito se debió principalmente a que logró demostrar lo que mucha gente en los países desarrollados estaba sintiendo: que la desigualdad ha aumentado fuertemente

desde la década del setenta y que los gobiernos hacen muchos menos esfuerzos que en el pasado para contrarrestar la acumulación cada vez mayor del ingreso en manos de los más ricos. Piketty seleccionó tres ejemplos para describir esa tendencia: Escandinavia en las décadas de 1970 y 1980 para representar los países de desigualdad baja, Europa en 2010 como ejemplo de desigualdad moderada, y Estados Unidos también en 2010 como exponente de alta desigualdad. Además, incluyó su propia proyección de Estados Unidos en 2030 para representar un país de desigualdad extrema. Pero podría haber puesto en su lugar a Colombia en la actualidad, como yo lo he hecho en el cuadro 2.2.

Mientras que en los países de desigualdad baja, el 10% más rico percibe 20% de todos los ingresos laborales, en los de desigualdad moderada esa participación sube a 25% y en los de alta desigualdad a 35%. Pues bien: en Colombia, los dos millones de personas que conforman el 10% más rico de los trabajadores (asalariados e independientes) perciben 46% de todos los ingresos. Y si nos enfocamos solo en el 1% más rico, el contraste es aún más pronunciado: en Colombia este grupo recibe 15% de los ingresos laborales, mientras que en Estados Unidos recibe 12% y en los países europeos 7%. Como contrapartida de esta concentración en los escalones más altos de ingreso, en Colombia la mitad de la población trabajadora situada en los escalones de abajo recibe apenas 14% del ingreso laboral, mientras que en la actualidad en los países europeos recibe 30% y en los países escandinavos recibía 35% décadas atrás. (El último renglón del cuadro es una medida sintética de desigualdad que se explica más adelante en este capítulo.)

La desigualdad, sin embargo, es mucho mayor de lo que indican estas cifras, puesto que no incluyen los ingresos de capital (excepto los que perciben los trabajadores independientes en sus pequeños negocios). Aunque no hay ninguna forma exhaustiva de establecer el ingreso de las personas más ricas, la información disponible más aproximada es la que se encuentra en las declaraciones de renta para las oficinas de impuestos (la DIAN, en el caso de Colombia). Facundo Alvaredo y Juliana Londoño utilizaron esta información

para calcular los ingresos (declarados) del 1% más rico de la población colombiana. Según sus cálculos, ese grupo percibe más del 20% del ingreso (en lugar del 15% que aparece en el cuadro 2.2). Por consiguiente, el decil más rico en Colombia recibe más de la mitad de todos los ingresos laborales y de capital.

LOS "ULTRA RICOS"

Con las declaraciones de impuestos de 2010, Alvaredo y Londoño descubrieron un mundo desconocido para la gran mayoría de los colombianos: el mundo de los ultra ricos. Para pertenecer al 1% más rico de todos los trabajadores (incluyendo asalariados e independientes) hay que ganar mensualmente al menos 12,3 millones de pesos (en 2017). ¿Cuánto hay que ganar para pertenecer al 0,1 o al 0,01% más rico de todos los perceptores de ingreso, sean trabajadores o no? Unos 11.000 declarantes de renta conforman el 0,1% más rico de la población adulta, y unos 2.500 el 0,01% más rico. Algunos de los ultra ricos son presidentes o directivos de grandes empresas privadas y entidades financieras. Pero la mayoría de los ultra ricos en Colombia son rentistas, cuyos ingresos provienen de inversiones en empresas, en finca raíz y en activos financieros de todo tipo. Quizás usted conoce a alguno de ellos, pero no creo que pueda imaginar cuánto ganan. Al menos para mí, los hallazgos de Alvaredo y Londoño fueron una sorpresa.

Cuadro 2.2. La distribución del ingreso laboral de Colombia en comparación con los países desarrollados en distintos momentos

Participación de diferentes grupos en el total

	Desigualdad baja: Escandinavia	Desigualdad media: Europa 2010	Desigualdad alta: EE. UU. 2010	Desigualdad extrema: Colombia

	1970s-1980s			2017
El 10% más rico (clase alta)	20%	25%	35%	46%
• Solo el 1% más rico (clase dominante)	5%	7%	12%	15%
• El siguiente 9% más rico (acomodados)	15%	18%	23%	31%
El 40% del medio (clase media)	45%	45%	40%	40%
El 50% más pobre (clase baja)	35%	30%	25%	14%
Índice sintético de desigualdad (Gini)	0,19	0,26	0,36	0,57

Fuentes: Thomas Piketty (2014), y cálculos propios para Colombia con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de noviembre de 2017.

Para pertenecer al 0,1% más rico es necesario ganar por lo menos 44,5 millones de pesos mensuales (a precios de 2017), y para pertenecer al 0,01% más rico hay que ganar por encima de 235 millones mensuales. Y es posible ser todavía más rico: los 281 declarantes que conforman el 0,001% más rico de los colombianos ganan por lo menos 526 millones de pesos mensuales (y cada uno de ellos en promedio 1.386 millones de pesos mensuales, pues también dentro de este grupo hay algunos todavía más ricos).

Para poner esos números descomunales en perspectiva internacional, Alvaredo y Londoño los compararon con lo que ganan los ultra ricos de Estados Unidos y de España (ajustando por el poder de compra de las respectivas

monedas). Los ultra ricos colombianos que forman el 0,1% ganan en promedio un poco menos que los de ese grupo en Estados Unidos, pero los colombianos del 0,01% ganan “solo” un décimo lo que sus contrapartes en Estados Unidos. Todo es relativo. Algo interesante es que los umbrales de ingreso de los ultra ricos en Colombia se parecen mucho a los de España, especialmente en los escalones más altos, a pesar de que el ingreso per cápita colombiano es apenas la mitad del de España.

LOS POBRES

Si el umbral para pertenecer al 1% más rico de todos los trabajadores es 12,3 millones de pesos mensuales, el límite para definir a alguien como pobre es de 250.620 pesos mensuales per cápita del hogar (en 2017). Si un hogar está compuesto por cuatro personas, es clasificado como pobre si su ingreso total está por debajo de 1’002.480 pesos (ignorando aquí las diferencias por zona de residencia que establece el DANE según el costo de vida). En 2017 fueron clasificados como pobres 26,9% de todos los colombianos, es decir más de 13 millones de personas.

Para poner estas cifras en contexto, piense en una familia convencional de dos padres y dos hijos, en la que padre y madre son trabajadores independientes que ganan lo que corresponde al trabajador independiente medio (percentil 50 en el cuadro 2.1): 600.000 pesos mensuales cada uno. Con estos ingresos, están ligeramente por encima del umbral de la pobreza. Puesto que la mitad de los trabajadores independientes ganan menos que ellos, esto implica que una gran parte de esos trabajadores y sus familias en Colombia deben ser pobres. En efecto, la tasa de pobreza de los hogares que tienen como cabeza a un trabajador independiente fue 34,8% en todo el país en 2017 (pero “solo” 19,3% en las 13 principales ciudades del país y sus áreas metropolitanas).

Por otra parte, como hemos visto, el ingreso del asalariado medio es 1,2

millones mensuales. Si un asalariado que gana esto es responsable de otras tres personas, alcanza a situarse por encima de la línea de pobreza. Pero queda por debajo si gana el salario mínimo, que en 2017 era 737.717 pesos mensuales (sería 827.857 pesos incluyendo el subsidio de transporte). La tasa de pobreza entre los hogares cuyas cabezas son asalariados fue 14,2% en todo el país (o 10% en las 13 ciudades y sus áreas metropolitanas).

Hay grados de pobreza: en 2017, los hogares de 3,6 millones de colombianos no tuvieron ingresos suficientes siquiera para adquirir la canasta mínima de alimentos para sobrevivir (cuyo costo era 116.330 pesos por persona, aunque también con algunas diferencias según la zona de residencia). Quienes están por debajo de este umbral de ingresos constituyen la pobreza extrema. Uno de cada diez hogares encabezados por trabajadores independientes se encontraba en condiciones de pobreza extrema en 2017. En cambio, solo 1,4% de los hogares encabezados por asalariados estaba en esta situación.

En este desolador panorama, hay afortunadamente una nota de optimismo: tanto la pobreza como la pobreza extrema se han reducido bastante rápido desde 2008. La tasa de pobreza bajó de 42% en 2008 a 26,9% en 2017, y la de pobreza extrema se redujo de 16,4% a 7,4%. Esto quiere decir que en estos nueve años salieron de la pobreza más de siete millones de colombianos, y superaron la pobreza extrema más de cuatro millones (aunque la mayoría de estos últimos siguen siendo pobres).

Por supuesto, la pobreza no es solamente una cuestión de ingresos. Quedar desempleado o tener una fuerte caída en las ventas del pequeño negocio familiar puede llevar temporalmente a la pobreza por ingresos. Si uno tiene vivienda, buena salud y alguna educación, ese revés pasajero puede superarse. Pero muchas personas no cuentan con las condiciones estructurales mínimas para dejar de ser pobres. El DANE utiliza una medida “multidimensional” para establecer si un hogar padece de condiciones de pobreza estructural. Eso significa que se consideran varios factores para establecer si un hogar padece o no de ese tipo de pobreza: el nivel de educación de los adultos, su situación

laboral, las condiciones en que viven los menores, el acceso a los servicios de salud y a los servicios públicos domiciliarios y algunas características de la vivienda. Se consideran pobres los hogares que presentan deficiencias en por lo menos una tercera parte de los indicadores considerados. Aquí hay datos alarmantes: aunque en las ciudades y cabeceras de municipios la pobreza multidimensional afecta a “solo” 11,4% de los hogares, en los pueblos y zonas rurales afecta a 36,6% de los hogares, según las estadísticas para 2017. Pero también en estos aspectos más profundos de la pobreza ha habido progreso reciente: para todo el país, el porcentaje de los hogares que padece de pobreza multidimensional se redujo de 30,4% en 2010 a 17% en 2017. Esto quiere decir que superaron las condiciones de pobreza multidimensional aproximadamente 1,5 millones de hogares. Los aspectos del hogar que más inciden en la pobreza multidimensional son el trabajo informal de alguno de los miembros del hogar (en tres de cada cuatro hogares colombianos, al menos una persona trabaja como informal), y el bajo logro educativo y el rezago escolar (deficiencias que ocurren en dos de cada tres hogares).

SU HOGAR EN EL CONTEXTO NACIONAL

El lector habrá notado que empezamos hablando de trabajadores y terminamos hablando de hogares, pues el contexto del hogar es en realidad el que define si uno es pobre o no, y son los ingresos familiares de los que depende la posición en la jerarquía económica de la sociedad. Dicho de otra forma, lo que importa son los ingresos totales del hogar divididos por el número de personas que lo componen (el tamaño promedio del hogar en Colombia es de 4,3 personas).

La familia típica en Colombia (es decir, la que pertenece al percentil 50 en la escala de ingresos) tiene ingresos mensuales per cápita de 700.000 pesos. ¿Cuál es el ingreso per cápita en su familia y dónde se ubica en la escala de ingresos nacional? Si el ingreso mensual de todos en su casa, dividido por el número de

personas, es de 2,5 millones, ustedes están en el percentil 90. Para ubicarse en el percentil 99 el ingreso per cápita del hogar debe superar los nueve millones de pesos (cuadro 2.3).

El lector se preguntará si hay una forma sintética de mostrar las desigualdades. Hay varias en realidad, la más usada es el coeficiente Gini, diseñado para medir la desigualdad de cualquier cosa, incluso la actividad sexual, como se explica en el recuadro.

Cuadro 2.3. ¿En qué escalón de ingresos queda su familia según el ingreso per cápita del hogar* en 2017?

Escala de ingreso familiar (percentil)	*Ingreso per cápita del hogar = ingreso de todos los miembros del hogar dividido por el número de personas del hogar
~27	Línea de pobreza: $250.620
50	$700.000
75	$1'312.500
90	$2'543.333
95	$3'918.750
96	$4'600.000
97	$5'380.000
98	$6'675.000
99	$9'045.000

Fuente: cálculos propios con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de noviembre de 2017.

Una forma sintética de medir la desigualdad de cualquier variable

En una sociedad totalmente igualitaria la participación de cada grupo en el ingreso es igual a su participación en la población. Con esta base, la desigualdad puede medirse con un índice sintético —llamado coeficiente Gini— que mide la distancia a esa situación en una escala de cero a uno, donde cero es igualdad perfecta y uno es concentración total del ingreso en una sola persona. Con un Gini de

0,19, los países escandinavos en las décadas del setenta y ochenta estaban bastante cerca de la igualdad perfecta. Con un Gini de 0,51 en 2017, Colombia es uno de los países del mundo más alejado de esa situación hipotética. Si acaso sirve de consuelo, el Gini del ingreso en todo el mundo es aún más alto: 0,65. Esto no es sorprendente, pues son enormes las distancias de ingreso entre los más ricos, que en su mayoría están en los países desarrollados, y las grandes masas de pobres de los países en desarrollo.

El Gini puede usarse para medir la concentración de cualquier variable, no solo el ingreso. Tim Harford, columnista del *Financial Times*, usando datos de una encuesta sobre comportamiento sexual, ha calculado el Gini de la actividad heterosexual de los ingleses entre 35 y 44 años (más exactamente el número de veces que tuvieron sexo en las cuatro semanas anteriores a la encuesta). Para mi sorpresa, el Gini de la actividad sexual es mayor al Gini del ingreso en Colombia: 0,58. Me cuesta creerlo, pero debe ser el resultado de los mismos sesgos de percepción que todos tenemos para ubicarnos en la escala de ingreso.

Con esta métrica, y refiriéndose al ingreso per cápita del hogar, del que acabamos de hablar, Colombia es el quinto país más desigual entre los 133 países con información del Banco Mundial para la década del 2010 (los otros son países africanos, encabezados por Sudáfrica con su legado de segregación racial extrema contra la población negra).

La alta desigualdad es una constante histórica de Colombia. Con la información fragmentaria que se tiene desde la década de 1930, se deduce que la desigualdad se agudizó hasta 1970, se redujo hasta 1991, y luego aumentó hasta llegar a un pico al comienzo de este siglo. Según el DANE la tendencia más reciente ha sido descendente, pues el coeficiente Gini pasó de 0,56 en 2010 a 0,51 en 2017.

CÓMO EXPLICAR TODO ESTO

Ante fenómenos complejos, como lo son las situaciones humanas, las explicaciones simplistas normalmente conducen al error. La pobreza es resultado de la pereza. No, es producto de la explotación ¡Pero, hombre, si es que somos unos ignorantes! ¿O será más bien que todo se lo roban los políticos, y por eso

tenemos tanta desigualdad? No tenemos remedio, somos unos violentos, y encima intolerantes… Tal vez pueda ser una confluencia de todas estas razones, pero ninguna de ellas por separado nos llevaría muy lejos para comprender mejor y encontrar la solución para nuestros propios problemas, los de nuestros seres más queridos o los de la sociedad en la que vivimos. Muchos pensadores y estudiosos de diversas disciplinas —economía, ciencia política, sociología, historia— han intentado explicar por qué unos países son más ricos que otros, por qué hay tanta desigualdad —y esta ha tendido a aumentar en casi todas las sociedades— y por qué algunos gobiernos son capaces de adoptar políticas que contribuyen al bienestar general y otros no. Con mi formación de economista intentaré responder estas y otras preguntas con el propósito de darle al lector una visión de la realidad económica colombiana tan factual y balanceada como sea posible en el breve espacio de este libro, de forma que sea el lector el que haga sus propios juicios bien informados sobre nuestra economía y nuestra sociedad.

¿Quiere saber más?

Un excelente análisis de la distribución del ingreso en Colombia es Montenegro y Rivas Mallarino (2005). Para entender cómo se miden la desigualdad y la pobreza se recomienda Lora y Prada (2016, cap. 4). La más completa y reciente recopilación de estadísticas de distribución del ingreso en Colombia es el libro de Otero (2017). Si quiere tener un panorama para América Latina, mis sugerencias son BID (1998), De Ferranti et al. (2003) y López-Calva y Lustig (2010). Y para una visión histórica mundial, el libro citado de Piketty (2014).

III

¿POR QUÉ LA OBSESIÓN CON EL CRECIMIENTO?

Cuando yo nací, en 1953, el ingreso per cápita de los colombianos era de 130 pesos mensuales, equivalentes a unos 470.000 pesos de 2017. Eso es menos de una tercera parte del ingreso per cápita actual. La familia de clase obrera no ganaba siquiera eso: el salario mínimo era 60 pesos, equivalentes a unos 220.000 pesos de 2017. Después de pagar un mercado de alimentos básicos sin procesar, el alquiler de una vivienda de dos cuartos y el carbón o el petróleo para cocinar, los ingresos de una familia típica de clase obrera alcanzaban para muy poco más, pues estos gastos básicos absorbían dos terceras partes del presupuesto familiar. Solo tres artículos de limpieza cabían en la lista de compras: una bolsa de almidón, una barra de jabón y, ocasionalmente, una escoba de paja para barrer el piso de tierra o de cemento de la casa (más de la mitad de las viviendas tenían pisos de estos materiales, y dos de cada tres tenían paredes de adobe o bahareque). Por falta de ingresos, aparte de cocinar, lavar y planchar, las mujeres le daban la vuelta al cuello desgastado de las camisas de sus esposos, renovaban sus propios vestidos, zurcían medias rotas y tapaban con pedazos de cartón los zapatos desfondados de sus hijos. La gran mayoría de la gente era muy pobre.

Y ni qué decir de cuando nació mi padre, en esa pequeña ciudad que era Cali, a comienzos del siglo XX: según los cálculos que han hecho los historiadores económicos, puede deducirse que el ingreso per cápita mensual por esa época era el equivalente a unos 150.000 pesos de 2017, apenas una décima parte de lo que es actualmente.

¿Cuánto era el ingreso per cápita cuando usted nació, y cuando sus padres nacieron? Con toda seguridad, muy inferior al actual pues, como lo muestra el cuadro 3.1, el único quinquenio reciente en el que ha caído el ingreso per cápita fue el de 2000-2004, debido a que tomó varios años recuperar el retroceso de la producción y los ingresos por la crisis de 1998-1999 (de la que hablaremos en el capítulo 6).

En un horizonte de largo plazo, pequeñas diferencias en la tasa de crecimiento de la economía pueden significar cambios enormes en el nivel de vida de las personas. Durante mi vida, el crecimiento económico ha sido 4,1% por año, mientras que la población colombiana ha aumentado 2,2% anual. Eso deja 1,9 puntos porcentuales de aumento del ingreso per cápita por año, una tasa respetable pero no precisamente espectacular. Si el crecimiento hubiera sido 5,1% anual, es decir un punto porcentual más rápido, el ingreso per cápita se habría multiplicado durante mi vida (hasta 2017) en 5,3 veces, en lugar de 2,4 veces. Todos seríamos (en promedio) más del doble de ricos de lo que somos actualmente. ¡Y esto con solo un punto porcentual más de crecimiento! Una tasa mayor de crecimiento no solo eleva el ingreso promedio, sino que acelera sustancialmente la reducción de la pobreza.

Cuadro 3.1 ¿Cuánto era el ingreso per cápita mensual cuando usted nació?

	Ingreso per cápita mensual (en precios de 2017)	Porcentaje del ingreso de 2017
1905	$150.040	10%
1925	$292.832	19%
1950-54	$448.990	29%
1955-59	$480.510	31%
1960-64	$521.489	33%
1965-69	$577.075	37%
1970-74	$689.309	44%

1975-79	$787.719	50%
1980-84	$829.605	53%
1985-89	$911.810	58%
1990-94	$985.077	63%
1995-99	$1'067.237	68%
2000-04	$1'039.099	66%
2005-09	$1'208.634	77%
2010-14	$1'417.471	90%
2017	$1'569.008	100%

Fuente: cálculos propios con información del DANE y el Banco de la República.

¿CÓMO HA SIDO EL RÉCORD DE CRECIMIENTO ECONÓMICO COLOMBIANO?

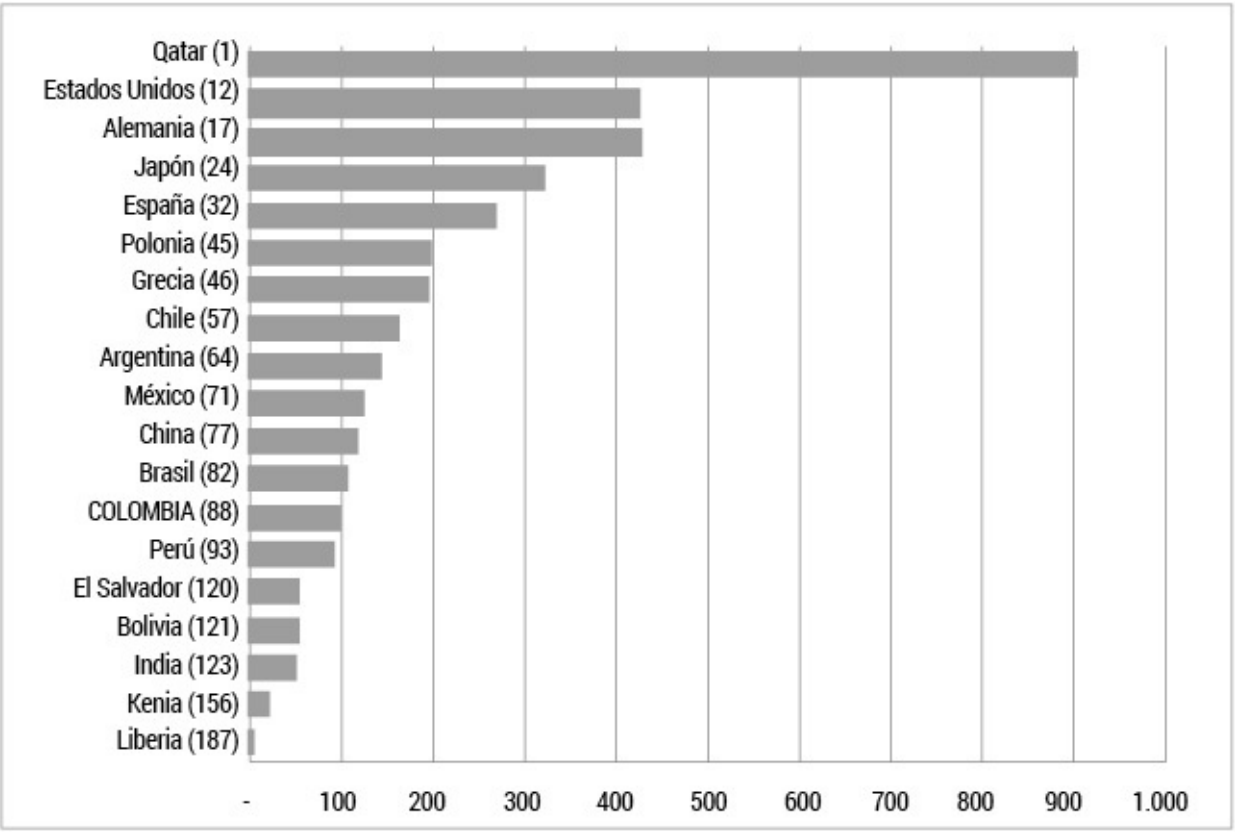
Puesto que todos los países eran bastante pobres al comenzar el siglo XIX, el nivel del ingreso per cápita actual refleja qué tan rápido ha sido el crecimiento desde entonces. El economista e historiador económico Salomón Kalmanovitz ha llegado a la conclusión de que "Colombia perdió el siglo XIX en términos de crecimiento económico". En 1819 habíamos logrado la Independencia pero nos tomaría casi un siglo más para empezar a despegar económicamente. Así las cosas, a comienzos del siglo XX, llevábamos más de 100 años de retraso respecto a países como Inglaterra y Estados Unidos, cuyas economías habían despegado gracias a la Primera Revolución Industrial. Pero el desempeño colombiano tampoco se destacó en el siglo XX y ha sido apenas mediocre en décadas recientes. El mejor resumen de toda la historia económica colombiana es nuestra posición actual en el "ranking" internacional de riqueza: Colombia ocupa la posición 88 entre los 187 países que disponen de información de ingreso per cápita según el Banco Mundial (gráfico 3.1).

Una breve digresión estadística: si el ingreso per cápita colombiano en pesos

en 2017 se divide por el valor promedio del dólar de ese año, equivale a 485 dólares mensuales. Por pura coincidencia, esto corresponde casi exactamente a una décima parte del ingreso per cápita en los Estados Unidos: 4.856 dólares mensuales. Pero un dólar en Colombia compra unas dos y media veces más de lo que puede comprar en Estados Unidos, especialmente porque los precios de los servicios de todo tipo, desde los taxis hasta el servicio doméstico, son muy bajos en Colombia. Por consiguiente, ajustando por diferencias en el poder de compra, el ingreso per cápita de Estados Unidos es unas cuatro veces el colombiano. El gráfico 3.1 está construido teniendo en cuenta las diferencias en el poder de compra de las monedas de los países.

En suma, un gringo promedio es cuatro veces más rico que un colombiano. Pero Estados Unidos no es el país más rico del mundo: Qatar, gracias a sus enormes exportaciones de petróleo, es el doble de rico que Estados Unidos. Nosotros somos el doble de ricos que los salvadoreños o los bolivianos. Pero nos doblan en ingreso per cápita los griegos o los polacos. La China, que por mucho tiempo fue muy a la zaga de otros países en desarrollo, tiene hoy un ingreso per cápita 20% más alto que el de Colombia. Desde 1980, recién iniciadas las reformas de Deng Xiaoping, hasta 2017, el ingreso per cápita de la China se ha multiplicado en 21 veces, mientras que el de Colombia a duras penas se ha duplicado.

Gráfico 3.1 Ranking mundial de ingreso per cápita, 2017 Colombia = 100



Fuente: Banco Mundial y cálculos propios.

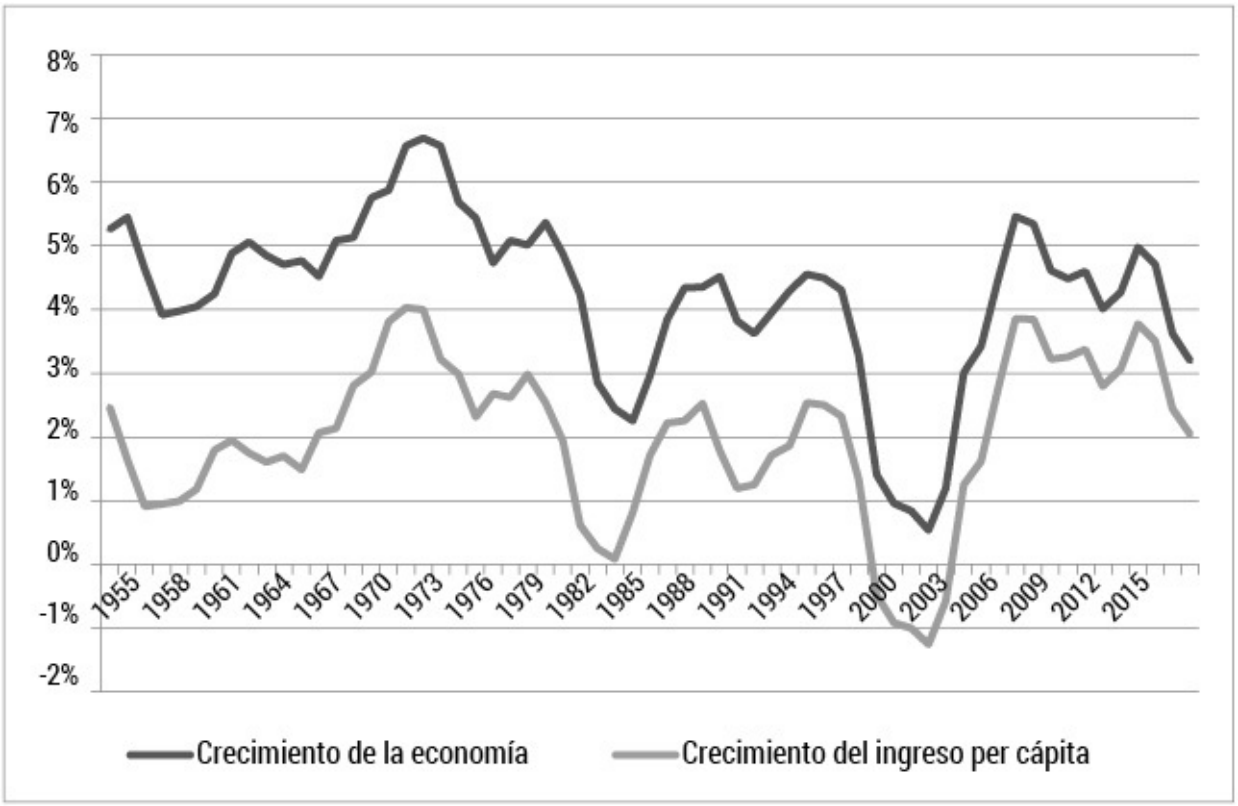
PRODUCIR ES AGREGAR VALOR; AGREGAR VALOR ES GENERAR INGRESOS

El ingreso per cápita es simplemente la suma de todos los ingresos generados en actividades productivas dividido por la población. Como vimos en el capítulo anterior, un promedio no refleja bien a nadie. Sin embargo, es útil para resumir la información a lo largo del tiempo.

"La suma de todos los ingresos generados en actividades productivas" es una expresión un poco larga para andar repitiéndola, y por eso se usa un término mucho más breve: PIB, el acrónimo de Producto Interno Bruto. No es necesario entrar aquí en detalles de contabilidad nacional, que son muy aburridos. Lo esencial es que el PIB es el valor de toda la producción de bienes y servicios de la

economía, valor que se origina en los pagos que hacen empresas y otros productores a los trabajadores y en las ganancias que les quedan a sus dueños. Es decir, es la suma del valor que le agregan las empresas y otros productores a los insumos que han comprado. Producir es agregar valor; agregar valor es generar ingresos.

Gráfico 3.2 Crecimiento de la economía y del ingreso per cápita (promedio móvil quinquenal)



Fuente: Banco de la República y cálculos propios.

En la medida en que el PIB aumente más rápidamente que la población, el ingreso per cápita crecerá. Cuando yo nací, se necesitaba que el PIB creciera al menos 3% por año para que no cayera el ingreso per cápita: era la época de la explosión demográfica. Pero, como se observa en el gráfico 3.2, la distancia entre la curva superior —que muestra la tasa de crecimiento del PIB— y la curva

inferior —la tasa de crecimiento del ingreso per cápita— se ha ido cerrando, pues el crecimiento de la población se ha moderado mucho (de 3% a menos de 1,2% anual).

El gráfico también muestra que la tasa de crecimiento del ingreso per cápita siempre ha fluctuado en torno al 2%. Solo a comienzos de la década del setenta y en algunos años recientes ha superado el 3%, y solo a comienzos de la década del ochenta y después de la crisis de fin de siglo ha sido inferior a 1%. Aunque esto se debe en parte a que los datos están suavizados (son promedios de cinco años), el hecho importante de destacar es que el crecimiento colombiano, aunque modesto, ha sido muy estable. Tan estable como el de los países desarrollados, y el más estable de América Latina.

LA PRODUCTIVIDAD ES LA CLAVE

Para producir se necesitan trabajadores cada vez mejor capacitados y se requiere también de maquinaria, equipos y construcciones de diverso tipo según el sector productivo. Sin embargo, la cantidad de esas dos formas de capital —el capital humano y el capital físico— no es lo más importante. La clave es la productividad con la que se utilicen dichos recursos. Tanto así que el 85% de las diferencias en las tasas de crecimiento entre países se debe a las diferencias en la "productividad total de los factores", o PTF, para utilizar la expresión técnica (una expresión un poco rebuscada pero importante, pues evita la confusión con la llamada "productividad laboral", que es simplemente el valor agregado por trabajador).

Desde que se cuenta con estadísticas para calcularla hasta más o menos 1980, la PTF en Colombia tendió a mejorar año tras año, aportando cerca de 2,7 puntos porcentuales al crecimiento anual. Pero desde entonces ha venido en descenso. Cada año que pasa, el país tiene trabajadores mejor educados, más maquinaria y más construcciones. Pero la productividad de esos recursos cae anualmente en

promedio un punto porcentual, cuando debería estar aumentando, pues las tecnologías productivas son cada día mejores. Si la productividad hubiera seguido creciendo al mismo ritmo del pasado, el ingreso per cápita se habría multiplicado por siete entre 1980 y 2017, pero como hemos visto apenas se duplicó. Simplemente con que la productividad no hubiera caído, nuestro ingreso promedio hoy sería 2,7 veces el de 1980, y no apenas el doble.

Es cierto que, en muchas partes del mundo, no solo en Colombia, la productividad ya no aporta tanto al crecimiento como en el pasado. Se cree que el gran impulsor de la productividad durante buena parte del siglo XX fue la adopción de nuevas formas de energía, como el petróleo y la electricidad en los procesos productivos, en el transporte y en los hogares. Pero los inventos que desataron esa Segunda Revolución Industrial habían ocurrido mucho antes y tardaron bastante tiempo en elevar la productividad. Por ejemplo, aunque el motor eléctrico había sido inventado en 1821 (por Michael Faraday), fue solo a fines del siglo XIX cuando se instalaron las primeras redes de distribución eléctrica en Estados Unidos, y solo hacia 1920 cuando empezó a ser rentable el uso de maquinarias eléctricas (en lugar de máquinas de vapor, producto de la Primera Revolución Industrial) en los sectores industriales más dinámicos. Tomaría aún varias décadas para reorganizar las plantas y los procesos productivos de los demás sectores y modernizar oficinas y hogares con maquinarias y aparatos eléctricos, ascensores y buena iluminación. Algo semejante ha ocurrido con la informática. Desde la invención del microprocesador en la década de 1960 hasta la generalización de los teléfonos inteligentes, la computación en la nube y los primeros robots conectados por Internet, han pasado varias décadas. Y quizás solo ahora estén empezando a verse los efectos sobre la productividad al nivel de toda la economía en los países desarrollados. La Tercera Revolución Industrial aún no ha dado todos sus frutos, y menos aún en los países en desarrollo.

Estos ciclos de renovación tecnológica ayudan a entender por qué la productividad en los países desarrollados no crece en forma continua. Quizás

también expliquen parcialmente el rápido crecimiento de la productividad en Colombia hasta 1980. Otras razones tan o más importantes fueron el proceso de urbanización, la reducción de la fertilidad y la consecuente incorporación de las mujeres al mercado laboral. Sin embargo, puesto que la tecnología puede detenerse pero no da marcha atrás, ¿cómo puede explicarse que la productividad esté *cayendo* desde entonces en Colombia?

SEIS FORMAS DE USAR MAL LOS RECURSOS PRODUCTIVOS

Si la productividad cae año tras año, es evidente que los recursos se están usando cada vez de peor manera. Puesto que con el paso del tiempo hay más trabajadores mejor educados y capacitados, y más y mejores equipos, maquinarias y construcciones, es obvio concluir que algo anda mal en la forma como se están utilizando estos recursos.

La dramática novela de León Tolstói, *Ana Karénina*, empieza con esta frase: “Todas las familias felices se parecen unas a otras, pero cada familia infeliz tiene un motivo especial para sentirse desgraciada”. Puede decirse lo mismo de las economías: todas las economías desarrolladas usan bien sus recursos productivos, pero cada economía en desarrollo tiene su propia forma de usar mal los recursos.

Hay por lo menos seis formas de utilizar mal los recursos diariamente en Colombia:

1. *Recursos no utilizados.* La primera es, simplemente, no usarlos. Con una tasa de desempleo que solo en los mejores momentos se sitúa por debajo del 10%, el país desperdicia una parte importante de su fuerza de trabajo. En los países donde funciona bien el mercado laboral la tasa de desempleo solo supera el 5 o 6% en momentos de crisis. Por ejemplo, en 2018 la tasa de desempleo en Estados Unidos estuvo por debajo de 4%. En Colombia, tampoco se usan las capacidades productivas de numerosas mujeres que no participan en el mercado

laboral por razones culturales o, más comúnmente, porque no hay servicios adecuados de cuidado infantil y de transporte que les permitan conciliar el trabajo con las responsabilidades del hogar (que rara vez asumen los hombres). Hablaremos más de estos temas laborales y de género en otros capítulos. Aparte de que no se usan muchos recursos laborales, en Colombia también es común que, por razones de seguridad, por pleitos de propiedad o por simple especulación, permanezcan sin uso productivo terrenos rurales y urbanos.

2. *Empleos inadecuados.* La segunda forma en que se usan mal los recursos laborales es asignándolos a actividades que no corresponden con sus capacidades. El ingeniero que se gana la vida haciendo carreras de Uber o el economista que administra un almacén de zapatos son ejemplos que todos conocemos. También es evidencia de mala asignación de las capacidades laborales el hecho de que millones de trabajadores con poca educación trabajen como independientes o como patronos de pequeños negocios sin tener talento empresarial. Nos tomará varios capítulos entender las razones de este tipo de mala asignación, pues tienen que ver con la manera como funcionan la educación, el mercado laboral y los servicios de salud y de pensiones.

3. *Recursos utilizados en actividades socialmente improductivas.* La tercera modalidad de desperdicio de recursos la hemos sufrido todos en Colombia: esfuerzos perdidos haciendo colas, atascados en el tráfico o interponiendo sin éxito una tutela. No hay nada ilegal o deshonroso en ninguna de estas cosas, por supuesto. Tampoco hay beneficio personal. Pero estas no son las modalidades más serias de recursos utilizados en actividades socialmente improductivas. Las más serias son las que sí producen beneficio personal, pero no social: el crimen organizado contra empresas e individuos, el narcotráfico, el tráfico de influencias, la corrupción. Todas estas modalidades son un drenaje de recursos humanos y de capital que reduce fuertemente la productividad del país.

4. *Mala administración de las empresas.* La cuarta forma de desperdicio de los recursos ocurre dentro de las empresas. Como lo han demostrado encuestas internacionales que analizaremos en el capítulo 8, las empresas colombianas no

saben manejar el talento, pues toleran el mal desempeño de sus trabajadores y no incentivan la productividad laboral. También hay desperdicio de recursos físicos, especialmente de materias primas, por prácticas inadecuadas de registro y manejo de inventarios.

5. *Desaprovechamiento de las ventajas comparativas.* La quinta modalidad de mala asignación de recursos consiste en producir bienes y servicios en los que no se tiene ventaja comparativa. El plomero y la peluquera del salón unisexo del barrio hacen ambos lo que saben hacer mejor. Si el plomero intentara cortarse el pelo y la peluquera tratara de reparar las tuberías de su apartamento, ambos desperdiciarían mucho tiempo y esfuerzos. En cualquier intercambio, las dos partes pueden ganar si obtienen a cambio algo que no podrían hacer por sí mismos con el mismo esfuerzo que lo que están entregando.

La esencia del comercio entre países es el aprovechamiento de las ventajas comparativas. Colombia exporta café e importa automóviles porque si el capital y los recursos humanos que hoy están en el sector cafetero fueran trasladados al sector automotriz, se encarecerían tanto el café como los autos y mucha gente terminaría desayunando con gaseosa y transportándose en carretas. Hasta comienzos de la década de los noventa, Colombia intentó desarrollar nuevos sectores productivos protegiéndolos de la competencia internacional con altos aranceles y otras barreras. Con las políticas de apertura del gobierno de César Gaviria (1990-1994), la mayoría de esas restricciones fueron eliminadas. Lo mismo hicieron casi todos los países del mundo.

El comercio internacional es actualmente mucho más libre que en décadas pasadas, y eso ha contribuido a una mejor asignación de los recursos productivos a nivel mundial. Pero eso no implica que sean inútiles diversas políticas de desarrollo productivo para conquistar nuevas ventajas comparativas y diversificar las exportaciones. Tampoco implica que la apertura comercial sea benéfica para todos: cuando se eliminan los aranceles y otras barreras para la importación de un producto, se perjudican los trabajadores y las empresas de los sectores nacionales que estaban produciéndolo. El rebrote reciente de las

tendencias proteccionistas, empezando por Estados Unidos, es en gran medida consecuencia de que los perdedores de algunos acuerdos comerciales con otros países no recibieron el apoyo para reubicarse en otros sectores (y en otros lugares) y para participar del beneficio que obtuvieron otros.

6. *Mala asignación intertemporal de los recursos.* La última forma de mala asignación de recursos puede ser la más grave de todas, aunque sus efectos sobre la productividad no se ven de inmediato. Ocurre cuando el capital humano y físico se utilizan demasiado en producir para el consumo presente en vez de invertirse para elevar el consumo en el futuro. Piense en el caso de unos padres que ganan justo lo suficiente para sobrevivir y por consiguiente no pueden costear la educación de sus hijos en un instituto tecnológico o en la universidad. Como veremos en el capítulo 7, invertir en educación de calidad es un buen negocio, al punto de que podría pagarse un crédito a la tasa de interés de mercado para financiar la matrícula. Pero si no hay una entidad que ofrezca este tipo de préstamos, esos jóvenes se quedarán sin estudios porque de lo contrario no habrá con qué comprar el mercado. Como resultado, en el futuro no tendrán un buen empleo y a su vez los hijos que ellos tengan alcanzarán un nivel de vida bastante limitado. No solo perderán ellos, sino también la sociedad. Esa es la razón por la que Icetex tiene un programa de financiación de la educación.

La mala asignación intertemporal ocurre en muchos otros casos. Si una familia no consigue crédito hipotecario, quizás opte por construir gradualmente su casa, a costos más altos, y obligados a vivir en medio de una obra durante años. Si una pequeña empresa no puede financiar la inversión en mejores equipos, no podrá mejorar su productividad. La falta de crédito es la causa más corriente de la mala asignación intertemporal, pero no es la única. Por simple miopía económica o por ignorancia financiera, muchas personas y empresas, e incluso el gobierno, dejan de hacer inversiones que podrían ser muy rentables para ellos y para el país.

Esta no es una lista exhaustiva, por supuesto. Como en la novela de Tolstói, puede haber muchas más formas de desgracia. Quizás usted pueda agregar otros

ejemplos de mala asignación de los recursos productivos.

DEL CÍRCULO VICIOSO AL CÍRCULO VIRTUOSO

Cuando la productividad está en descenso, como ha ocurrido en Colombia desde la década de los ochenta, puede crearse un círculo vicioso muy complicado: como muchas empresas no son rentables, hay poca inversión; como hay poca inversión, no hay suficientes fuentes de empleo y muchos trabajadores se ven forzados a trabajar independientemente, con ingresos muy modestos; como es más rentable y cada vez más común enriquecerse en actividades socialmente improductivas que invirtiendo o trabajando honradamente, quedan menos recursos humanos y de capital para las actividades que generan valor y crecimiento económico; como los ingresos crecen muy lentamente para la mayoría de la gente, el ahorro es escaso; y como resultado final de todo esto, hay poca inversión y baja rentabilidad, cerrándose así el círculo.

¿Está atrapada la economía colombiana en un círculo vicioso de este tipo? A lo largo de este libro veremos que algunos eslabones de esta cadena están mucho más arraigados que otros y que la realidad es bastante más compleja. Lo que es claro, en todo caso, es que hay que trabajar en muchos frentes para crear un círculo virtuoso de rápido crecimiento de la productividad y los ingresos. Dado lo que está en juego, conseguir una alta tasa de crecimiento económico debería ser una obsesión colectiva, pero no lo es. Todos deberíamos estar trabajando juntos en esa dirección, pero no es así. ¿Por qué?

La principal razón por la que es difícil romper los círculos viciosos de la baja productividad es la dificultad que supone la coordinación de los grupos de personas y empresas que podrían beneficiarse colectivamente de los cambios para que apoyen las reformas. Mientras que las ganancias de una reforma para elevar la productividad pueden mejorar marginalmente los ingresos y el nivel de vida de mucha gente, las pérdidas generalmente se concentran en un grupo

pequeño. Como resultado, los potenciales beneficiarios dispersos tienen pocos incentivos para organizarse y apoyar los cambios, mientras que lo contrario ocurre con los potenciales perjudicados, que pueden estar agrupados en un solo sector, o en una sola ocupación, y que por consiguiente pueden movilizarse y conseguir respaldo político para bloquear las reformas.

Por ejemplo, desmontar los aranceles y permisos que encarecían las importaciones de algunos bienes de consumo masivo enfrentó en los noventa las resistencias de algunos gremios y grandes productores nacionales. Todavía hoy, productos como el azúcar o el arroz están protegidos de la competencia de las importaciones y son muy costosos, porque los productores han logrado bloquear los intentos de desmontar las barreras a la importación. La construcción de una carretera que beneficiaría a miles de personas puede quedar paralizada durante años por los dueños de unas pocas propiedades. Algunos sobrecostos laborales que limitan la generación de empleo formal para millones de trabajadores no pueden ser eliminados porque benefician a un pequeño grupo de entidades.

Aunque en muchos de estos casos los perdedores podrían ser al menos parcialmente compensados, y podrían tomarse acciones remediales para evitar los daños, es difícil que los opositores tengan suficiente confianza de que se respetarán los acuerdos. En muchos casos, además, los opositores a las reformas cuentan con el respaldo de la Constitución o de leyes que solo pueden cambiarse con mayorías políticas imposibles de movilizar. Y, genuinamente, también son muchas las reformas o decisiones de política pública cuyos efectos son inciertos, y en las que tanto potenciales ganadores como perdedores prefieren el *statu quo* para evitar riesgos que desconocen. Por supuesto, facilitaría las reformas a favor de la productividad que los involucrados tuvieran un mejor entendimiento de los problemas económicos y sociales y hablaran un lenguaje común que facilitara las negociaciones y los acuerdos. Ojalá este libro pueda contribuir a ese objetivo.

¿QUIERE SABER MÁS?

Para adentrarse en la historia del crecimiento económico colombiano se sugiere el libro de Ocampo (2017) y los artículos de Kalmanovitz y López Rivera (2010) y de Urrutia y Posada (2007). Para ver el desarrollo económico colombiano en perspectiva histórica como parte de América Latina se recomienda Bértola y Ocampo (2012). Para entender los conceptos y las técnicas de medición del PIB, el crecimiento y la productividad, se recomienda Lora y Prada (2016, caps. 6 y 8). Un amplio análisis de las causas de la baja productividad de las economías latinoamericanas se encuentra en BID (2010). Sobre cómo los grupos de interés influyen sobre las políticas de productividad en Colombia debe leerse a Eslava y Meléndez (2010).

IV
QUÉ PRODUCIMOS Y QUÉ TAN BIEN LO HACEMOS

Cada día, 22 millones de colombianos dedican su talento y energía a producir algo que sea directamente útil para los demás, como comida, ropa, cuidados de salud o entretenimiento, o a hacer algo que sea necesario para que estas cosas se produzcan y lleguen hasta el consumidor final. Por ejemplo, reparar maquinarias, transportar mercancías, atender en un almacén o analizar una solicitud de crédito.

Como las actividades productivas son muy diversas, hay muchas formas de agruparlas. Una posibilidad es separar a los sectores que producen bienes físicos —sector agropecuario, minería, industria manufacturera y construcción— de los sectores que producen servicios, como el comercio, el transporte, los servicios financieros, y los servicios a las personas o a las empresas.

Una forma alternativa de agrupar a los sectores productivos es según qué tanto trabajo emplean en relación con el capital que utilizan (cuadro 4.1). Por ejemplo, la agricultura y la ganadería son sectores "intensivos en trabajo", que tienen relativamente poca tecnificación y por lo tanto utilizan poca maquinaria, construcciones u otros recursos costosos (excepto la tierra). Por eso, aunque la agricultura origina solo 7% de todos "los ingresos generados en las actividades productivas del país" (es decir, el PIB), absorbe 16% de toda la fuerza laboral ocupada (en 2017). Los otros sectores intensivos en trabajo son el sector de "comercio, hoteles y restaurantes" y una diversidad de "servicios comunales, sociales y personales", que incluyen la educación, la salud y las actividades del

gobierno. Dos de cada tres trabajadores del país están ocupados en los sectores intensivos en trabajo. En todos estos sectores predomina la “informalidad”, pues la mayoría de los trabajadores son autoempleados o están ocupados en pequeños negocios de hasta cinco trabajadores.

Cuadro 4.1 Composición sectorial de la producción, el empleo y las exportaciones, 2017

	Participación en el PIB	Participación en el empleo	Tasa de informalidad	Participac en las exportacio de biene servicio
Sectores intensivos en trabajo	39%	63%	64%	27%
• Servicios comunales, sociales y personales	18%	20%	35%	1%
• Comercio, hoteles y restaurantes	14%	27%	68%	11%
• Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7%	16%	94%	16%
Sectores intensivos en capital	61%	37%	46%	73%
• Actividades inmobiliarias,	17%	8%	34%	2%

empresariales y de alquiler				
• Industria manufacturera	13%	12%	41%	17%
• Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9%	8%	62%	4%
• Construcción	8%	6%	64%	0%
• Explotación de minas y canteras	6%	1%	14%	49%
• Intermediación financiera	5%	1%	12%	0%
• Suministro de electricidad gas y agua	3%	1%	2%	0%
Total	100%	100%	58%	100%

Fuente: cálculos propios con información del DANE y el Banco de la República (véanse las notas técnicas).

Los sectores “intensivos en capital” incluyen actividades muy diversas, desde la gran minería del carbón y del petróleo que utiliza sofisticados equipos e instalaciones, hasta la intermediación financiera, donde la mayor parte del capital no está en nada físico, sino en activos financieros. Aunque el conjunto de los sectores intensivos en capital genera dos terceras partes del PIB, crea tan solo una tercera parte del empleo. Algunos de los sectores intensivos en capital, como el financiero y los sectores de electricidad, gas y agua, ocupan en forma predominante personal calificado en empresas grandes, y por lo tanto tienen muy pocos trabajadores informales. Otros, como el transporte y la construcción, están formados por numerosas empresas de tamaño más reducido, que ocupan más personal de baja calificación. Y otros, como las industrias manufactureras, son una mezcla de empresas de los más variados tamaños y composición de

personal. En el conjunto de los sectores intensivos en capital, la informalidad laboral es menor que en los sectores intensivos en trabajo.

También es ilustrativo ver los sectores desde el punto de vista de su orientación exportadora. El sector más orientado a la exportación es la minería: aunque solo 6% del PIB se genera en este sector, contribuye con la mitad de las exportaciones de bienes y servicios. El petróleo, el carbón y el oro son las principales exportaciones mineras (cuadro 4.2). También el sector agropecuario tiene una marcada orientación exportadora, pues siendo apenas el 7% de la economía, aporta 16% de las exportaciones (legales) de bienes y servicios. Las exportaciones de origen agrícola más importantes son café, flores, bananos, azúcar y aceite de palma. En cambio, el sector industrial tiene una orientación exportadora moderada, pues sus exportaciones son apenas algo más importantes que su peso en la economía. Los plásticos, los productos de perfumería y los vehículos de motor son los tres renglones más importantes de exportación industrial. Equívocamente se cree que los servicios no se exportan. La hotelería, el transporte internacional de pasajeros y otras actividades relacionadas son fuentes de divisas que han ganado peso rápidamente en los últimos años gracias al aumento del turismo internacional. El sector de energía eléctrica es un exportador incipiente hasta ahora, pero con un gran potencial.

Cuadro 4.2 Qué exportamos (millones de dólares, 2017)

Productos de origen agropecuario	**$7.356**
• Café	$2.514
• Flores	$1.400
• Bananos y plátanos	$918
• Azúcar	$570
• Aceite de palma	$381
• Resto del sector agropecuario	$1.574
Combustibles e industrias extractivas, incluyendo oro	**$22.348**
• Petróleo y sus derivados	$13.167

• Carbón	$7.390
• Oro	$1.317
• Resto de combustibles y productos de industrias extractivas	$474
Manufacturas	**$7.710**
• Plásticos y sus productos	$1.153
• Esencias, perfumes y preparados de tocador	$621
• Vehículos de motor	$537
• Hierro y acero	$492
• Prendas y accesorios de vestir	$426
• Ferroníquel	$361
• Productos medicinales y farmacéuticos	$357
• Papel y cartón	$351
• Hilados, tejidos y confecciones	$281
• Todas las demás manufacturas	$3.130
Total de exportaciones de bienes	**$37.881**

Fuente: cálculos propios con datos del DANE.

Obviamente, dentro de cada una de las agrupaciones sectoriales que hemos mencionado hay una gran variedad de subsectores con características distintas que justificarían un análisis más diferenciado. En el resto de este capítulo nos ocuparemos de ver más en detalle al sector agropecuario y al sector manufacturero, ya que el desempeño de estos dos sectores es objeto de muchos debates porque han perdido importancia en la economía nacional. En la década de los cuarenta, el sector agropecuario generaba 40% de todos los ingresos de los colombianos, siete décadas después genera apenas 7% y su crecimiento es bastante modesto. ¿Qué está deteniendo la productividad del campo y su competitividad en los mercados externos? De forma semejante, la industria manufacturera llegó a representar el 23% del PIB a fines de la década de los setenta, pero actualmente es apenas el 13%. ¿Hay algo anormal en esto? ¿Qué ha perjudicado a los sectores industriales?

VOCACIÓN AGRÍCOLA DESPERDICIADA

Las tierras de vocación agrícola ocupan una extensión de 21,5 millones de hectáreas, cerca de la quinta parte de todo el territorio nacional. La mayoría de estas tierras están en las regiones Andina, Interandina y Caribe. Más o menos la mitad sirven para cultivos intensivos (permanentes o transitorios), mientras que la otra mitad son tierras con fuertes pendientes, que requieren para su uso sostenible que se combinen el componente agrícola con el forestal. El café, el cacao y los frutales son adecuados para estas tierras.

Actualmente se utiliza en cultivos apenas una tercera parte de las tierras con vocación agrícola. Las mayores extensiones están ocupadas por café (0,9 millones de hectáreas), palma de aceite (0,6), plátano (0,4) y maíz tradicional (0,4). Se calcula que las plantaciones de coca (que son ilegales) ocupan 0,2 millones de hectáreas, pero la mayoría en tierras que no tienen vocación agrícola (véase el recuadro).

Las plantaciones de coca

Según la Oficina Nacional de Control de Drogas (ONDCP) de Estados Unidos, en 2017 las plantaciones de coca en Colombia llegaron a su nivel histórico más alto: 209.000 hectáreas, con un aumento de 11% respecto al año anterior. La capacidad de producción de cocaína en Colombia también aumentó, de 772 toneladas en 2016 a 921 toneladas en 2017, consolidando su posición como el mayor productor mundial.

Las estrategias de erradicación, sea forzada o voluntaria, han fracasado en forma rotunda, como lo aceptó implícitamente el presidente saliente Juan Manuel Santos (2010-2018) al conocer estas cifras: “Tampoco nos pueden pedir que acabemos con el negocio de la noche a la mañana, mientras los consumidores siguen consumiendo”. En efecto, la misma ONDCP informó que el número de nuevos usuarios de cocaína en Estados Unidos ha crecido 81% desde 2013 y el número de muertes por sobredosis se ha duplicado.

El problema escapa a toda solución duradera porque la hoja de coca, e incluso la cocaína procesada antes de ser exportada, representan una porción minúscula del precio al consumidor: apenas 0,3% y 0,7%, respectivamente. Las erradicaciones de cultivos y las incautaciones de cocaína sencillamente elevan el precio que los traficantes deben pagarles a los productores, sin afectar mayor cosa la rentabilidad del negocio para unos u otros. Tampoco es viable la estrategia de crear fuentes

alternativas de ingreso para los campesinos involucrados porque los traficantes ofrecerán entonces mejores precios por la hoja de coca. Esta es la conclusión de Tom Wainwright, el economista que más rigurosamente ha estudiado cómo funcionan los carteles de la droga.

En cambio, demasiadas tierras sin vocación ganadera se utilizan para pastos: 24,8 millones de hectáreas, de las cuales solo unos 10 millones de hectáreas son adecuadas para este uso. La productividad de estas tierras es bajísima: apenas sostienen 21,5 millones de cabezas de ganado bovino y unos tres millones de otras especies (principalmente porcinos y equinos).

En las tierras más fértiles, como son las del Valle del Cauca, se consiguen altos rendimientos por hectárea para los estándares internacionales, en particular en caña de azúcar. También es alto el rendimiento de otros productos de exportación como café, bananos y palma de aceite. Productos tradicionales de la agricultura colombiana, como la papa o el arroz, tienen rendimientos semejantes al promedio mundial, excepto en el caso del maíz, cuyo rendimiento es muy bajo. Puesto todo junto, las tierras agrícolas colombianas tienen un rendimiento apenas 5% superior al promedio mundial. A pesar de la fertilidad y variedad de nuestras tierras, no somos exactamente una potencia agrícola.

Para saber si la agricultura colombiana usa bien los recursos productivos no basta con mirar los rendimientos de la tierra: es preciso tener en cuenta todos los recursos que utiliza, tales como maquinaria, recursos laborales e insumos. Con este criterio, entre los países latinoamericanos y caribeños, Colombia queda clasificado en el grupo de peor desempeño de la productividad entre 1981 y 2012. Puesto que la productividad aumentó un poco más rápido en la década de los ochenta que en las décadas posteriores, algunos autores consideran que las medidas de “apertura” a las importaciones que tomó el gobierno de César Gaviria (1990-1994) perjudicaron a la agricultura. También se reconoce que las guerrillas y la inseguridad en el campo han desalentado la inversión e inducido a los agricultores a cultivar productos transitorios y a dedicar más tierras a la ganadería. Y a menudo se afirma que el gobierno no presta suficiente atención a

los problemas del campo.

Sin desconocer la validez de estos argumentos, es necesario ahondar un poco más, porque el desempeño del campo siempre ha dependido de la interacción de fuerzas políticas e intereses económicos que inciden en la eficacia de las políticas. ¿Por qué la apertura tuvo supuestamente efectos nocivos sobre el campo colombiano mientras que en otros países fue decisiva para dinamizar la productividad y conquistar los mercados internacionales con nuevos productos, como la soya de Brasil, las piñas de Costa Rica, los aguacates y mangos de México y los espárragos de Perú? La explicación es que en Colombia las medidas de apertura —tales como la reducción de aranceles y el desmonte del sistema de permisos de importación de productos agrícolas— fueron contrarrestadas en la práctica con otros mecanismos de protección a las importaciones, como diversos controles fitosanitarios y de calidad, aranceles variables para estabilizar los precios internos (a través del sistema de “bandas de precios”) y aranceles para “productos sensibles” como el azúcar, el arroz, la carne y la leche.

El apoyo del gobierno que recibe la agricultura en Colombia no es despreciable, pero contribuye muy poco a mejorar la productividad porque más del 90% de los recursos se destina a ayudas directas a los agricultores y a subsidios de precios, dejando menos de 10% para los bienes públicos que necesita el sector, como son la infraestructura de transporte, los distritos de riego y la investigación tecnológica. Ningún otro país latinoamericano concentra de tal forma los recursos públicos en ayudas directas en desmedro de los bienes públicos agrícolas.

Una tercera parte del precio que reciben los productores de azúcar refinada, maíz, leche, pollos y arroz es el resultado de que pueden vender a precios muy altos debido a que las importaciones son artificialmente costosas (o no están permitidas) ya que reciben subsidios del gobierno como ayudas directas. Este gran apoyo a la agricultura, que ocurre a costa de los consumidores y los contribuyentes, no incentiva a los agricultores a mejorar la productividad.

LOS GREMIOS DEL SECTOR AGRÍCOLA

Los gremios del sector agrícola han jugado un papel muy importante en el desempeño de algunos productos. Sería incorrecto descalificar la actividad gremial por el solo hecho de que busca defender los intereses de los afiliados, pues hay diferencias importantes en las estrategias de acción de los distintos gremios. Por ejemplo, el gremio de los productores de flores —Asocoflores— fue decisivo para que Colombia se insertara desde la década de los setenta en los mercados mundiales de flores, dado que impulsó el control de calidad, ayudó a desarrollar una logística moderna y apoyó la investigación para producir nuevas variedades. También la Federación Nacional de Cafeteros y Asocaña han sido eficaces para mejorar la productividad de sus sectores y ofrecer servicios sociales a los trabajadores y bienes públicos a las regiones productoras. Pero, en muchas ocasiones, los gremios agrícolas han usado su influencia para proteger sus mercados a costa de los consumidores o de los pequeños productores.

Los altos rendimientos de la caña de azúcar han permitido que el azúcar sea un producto importante en la canasta de exportaciones colombiana desde las primeras décadas del siglo XX. Aunque el azúcar no necesita de ninguna protección, los ingenios azucareros y los productores de caña asociados a Asocaña han conseguido beneficiarse de los mecanismos de intervención concebidos para estabilizar los ingresos de los pequeños productores de alimentos. Se trata del sistema de “bandas de precios”, que opera de la siguiente manera: cuando baja el precio de importación de un producto se eleva el arancel para que el precio pagado a los productores nacionales se mantenga dentro de una banda, y al revés cuando sube el precio de importación. Los azucareros han conseguido a través de este mecanismo que el azúcar (al por mayor) se venda más cara dentro que fuera del país, a pesar de ser un producto de exportación.

La influencia de Fedearroz, que representa a los productores de arroz, también

ha llevado a que los consumidores paguen más caro por el arroz colombiano que lo que tendrían que pagar si se permitiera importarlo sin aranceles proteccionistas. En este caso, la protección es más justificable porque al arroz es producido en gran parte por pequeños agricultores en condiciones de productividad que no podrían competir con el producto importado. El problema es que, en ausencia de una estrategia público-privada para invertir en los bienes públicos necesarios para mejorar la productividad, el rendimiento de las tierras dedicadas al arroz se ha mantenido prácticamente estancado durante mucho tiempo (en la década de los setenta, el país llegó a tener el rendimiento más alto de América Latina).

Finalmente, es importante mencionar el caso de la Federación Nacional de Cafeteros, ya que el café durante muchas décadas fue la principal exportación del país y es actualmente la fuente de ingresos de más de medio millón de familias caficultoras. La Federación fue crucial en el éxito exportador del café, así como en la difusión de sus beneficios a las regiones cafeteras, que hasta la década de los ochenta tuvieron los más altos niveles de desarrollo social del país. Pero las cosas cambiaron al romperse en 1989 el Pacto Mundial del Café, que elevaba el precio del grano en los mercados mundiales porque limitaba las cantidades exportadas por los países miembros. A diferencia de otros países al romperse el Pacto, en Colombia no se desmontaron los programas de gasto ni la burocracia que se había desarrollado alrededor del café. Tanto el gobierno como los caficultores consideraron –y siguen considerando— valioso mantener la “institucionalidad cafetera”, que comprende la organización gremial y diversas formas de intervención en la producción y comercialización del café. Una de las intervenciones más defendidas por el gremio es la “garantía de compra”, es decir el compromiso de la Federación de adquirir al precio anunciado todo el café que quieran venderle los caficultores.

Durante un tiempo, los gastos de la institucionalidad pudieron sufragarse con los ahorros que se habían hecho durante los buenos tiempos y algunas ayudas ocasionales del gobierno. Al agotarse estas fuentes, se hizo necesario que los

caficultores asumieran los costos de la actividad gremial y las intervenciones. Esto ocurre por dos canales. Por cada libra de café exportado deben entregarse como “contribución cafetera” seis centavos de dólar para financiar la institucionalidad, que son ingresos que pierde el caficultor. Por otro lado, hay un segundo descuento menos transparente que consiste en que los precios de la “garantía de compra” están calculados para asegurar que las exportaciones de café que hace la Federación le dejen una rentabilidad extra. Según mis propios cálculos, por estos dos canales se reducen en 15% los ingresos de los caficultores y sus trabajadores.

El alto sobrecosto que implica la institucionalidad cafetera es preocupante porque los caficultores ya no reciben los beneficios de otros tiempos. Las condiciones de vida en las zonas cafeteras ya no son mejores que las de otras regiones del país, la mayoría de los caficultores son pobres, sus ingresos son muy inestables y ni siquiera están afiliados a los sistemas de seguridad social.

LA “DESINDUSTRIALIZACIÓN”

Como la participación de los sectores manufactureros en el PIB ha bajado del 25% en 1976 a solo 13% en la actualidad, se afirma que el país se ha “desindustrializado”. Esto podría sugerir que la industria carece de dinamismo o que no se ha modernizado, lo cual es incorrecto. La industria colombiana es actualmente unas tres veces más grande de lo que era hace cuatro décadas, ha desarrollado nuevos sectores y ha logrado diversificar sus exportaciones. Mientras que, en la década de los setenta, Colombia exportaba sobre todo bienes de baja elaboración y poco sofisticados, como textiles, confecciones, y productos de papel y cartón, actualmente los principales renglones de exportación son productos plásticos, perfumes y automóviles (cuadro 4.2).

La pérdida de participación de los sectores industriales en el PIB y en el empleo no es un fenómeno exclusivo de Colombia: ha ocurrido desde la década de los setenta en la mayoría de los países tanto desarrollados como en desarrollo.

Gracias al aumento del ingreso per cápita, los consumidores pueden dedicar una mayor proporción de su ingreso a la educación, la salud o la recreación, en lugar de adquirir más cosas. Y gracias al aumento de la productividad en las empresas manufactureras, cada trabajador puede producir más productos de mejor calidad. La pérdida de importancia de la industria en la economía colombiana ha seguido un patrón muy semejante al de otros países.

Como en el caso de la agricultura, algunos autores arguyen que la “apertura” perjudicó a la industria manufacturera colombiana porque volvió más baratas las importaciones y no estimuló en igual medida a las exportaciones. En efecto, esto ocurrió, no solo porque bajaron los aranceles y se eliminaron las restricciones a las importaciones, sino también porque en algunos períodos de abundancia de divisas los dólares se han abaratado mucho (por ejemplo, la mayor parte de la década de los noventa y entre 2010 y 2015). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió con la agricultura, la apertura forzó a las empresas a mejorar la productividad, a desarrollar nuevos productos e incursionar en nuevos mercados de exportación, lo que en parte fue posible gracias a los acuerdos comerciales que se consiguieron con diversos países.

Con todo, el proceso de modernización industrial ha sido relativamente lento. Las empresas manufactureras modernas absorben muy despacio las nuevas tecnologías de producción. Por ejemplo, solo una de cada tres empresas utiliza programas de computador para el diseño de piezas o productos, apenas una de cada seis utiliza sensores electrónicos para monitorear la producción y solo una de cada 10 se conecta a programas de diseño y manufactura en la nube. Tecnologías de punta que están revolucionando las industrias de los países desarrollados y de China, como son la manufactura por impresión en tres dimensiones o la robótica, resultan casi totalmente desconocidas en Colombia, donde solo las usan una de cada 25 y una de cada 50 empresas manufactureras, respectivamente.

En Colombia son pocas las empresas innovadoras. En 2015 y 2016, apenas una de cada seis empresas manufactureras introdujo nuevos productos al

mercado y una de cada cinco innovó o mejoró significativamente sus métodos de producción o distribución de mercancías. Son aún menos las empresas que hacen modificaciones sustanciales en la organización interna o en la comercialización. Las empresas aducen numerosas razones para su falta de innovación. Por lo menos una de cada cinco empresas innovadora o con potencial para innovar considera como obstáculos graves la escasez de recursos propios, la incertidumbre sobre qué tanta demanda tendrán los nuevos productos y la facilidad de que sus innovaciones sean imitadas por la competencia.

Todos estos análisis se refieren a empresas manufactureras de por lo menos 10 trabajadores. Sin embargo, estas empresas ocupan apenas unos 700.000 trabajadores de los 2,6 millones ocupados en la industria manufacturera. Por consiguiente, hay una cantidad enorme de negocios de manufactura que operan en condiciones tecnológicas muy precarias y cuya productividad es muy baja. De ahí la tasa de informalidad de más de 40% que se observa en el sector manufacturero.

¿Quiere saber más?

Para entender la situación de la agricultura desde una perspectiva amplia, se sugiere leer a Kalmanovitz y López (2007) y a Ocampo (2015b). Sobre las políticas agrícolas en Colombia y el papel de los gremios se recomienda a Junguito, Perfetti y Becerra (2014) y a Arbeláez et al. (2018). Para informarse sobre la producción de café y las instituciones cafeteras vale la pena empezar por el sitio de la Federación Nacional de Cafeteros: http://www.cafedecolombia.com/particulares/es/. Sobre el proceso colombiano de desindustrialización se recomienda a Echavarría y Villamizar (2007). El informe del Consejo Privado de Competitividad (2018b) contiene un excelente compendio de indicadores y propuestas de política sobre innovación.

V
A QUIÉN PERJUDICA Y A QUIÉN LE CONVIENE LA INFLACIÓN

La inflación es el aumento de los precios de los bienes y servicios que componen la canasta familiar típica de una familia colombiana de clase media. Aunque puede calcularse de muchas formas, la inflación se mide usualmente como el porcentaje de aumento de los precios en los 12 meses corridos (por ejemplo, de mayo de 2017 a mayo de 2018), ya que de un mes a otro los cambios de algunos precios pueden deberse a factores estacionales, como el momento en el que salen las cosechas. Desde 1954, la información ha sido recolectada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Aunque siempre hay alguien que se pregunta con suspicacia cuándo y dónde hace mercado el DANE, la respuesta es que en la actualidad el DANE obtiene la información de precios de unos 55.000 establecimientos de ventas minoristas, proveedores de servicios a las personas y otras fuentes de información en 24 ciudades, y en muchos de ellos varias veces al mes, dependiendo del artículo.

PERJUDICADOS Y BENEFICIADOS

Si la inflación fuera perfectamente estable y predecible, importaría muy poco, pues todo el mundo se acostumbraría a vivir con ella y aprendería a evitar sus costos. Pero, como veremos más adelante, en Colombia la inflación ha sido inestable en muchas ocasiones, aunque mucho menos que en la mayoría de

países latinoamericanos.

Cuando de repente se dispara la inflación, pierden los asalariados y los pensionados, porque los salarios y las pensiones solo se ajustan cada año. Por la misma razón, también pierden los arrendadores de viviendas, mientras que ganan los inquilinos. Y pierden los acreedores que han prestado a tasas fijas, mientras que ganan los deudores. Y, por supuesto, pierde todo el que tenga dinero en efectivo o en el banco. Aunque los trabajadores de clase media o baja no suelen tener mucho efectivo ni dinero en el banco, y rara vez son acreedores o arrendadores, están entre los perjudicados por la inflación porque sus salarios y sus ingresos como trabajadores independientes se rezagan cuando aumenta la inflación.

Cuando la inflación es inestable, es perjudicial para el conjunto de la economía, ya que las empresas y las personas tienen que dedicar más esfuerzos a manejar sus inversiones, renegociar sus contratos y hacer transacciones más frecuentes. Como vimos en el capítulo anterior, estos esfuerzos desperdiciados dañan la productividad, que es la clave para el crecimiento económico. Una inflación inestable también hace más difícil tomar decisiones de inversión y más riesgoso ahorrar, de forma que eleva la “ineficiencia intertemporal” de la que hablamos en el capítulo 3.

¿CÓMO HA SIDO LA INFLACIÓN EN COLOMBIA?

Hasta 1991 hubo varios picos inflacionarios (gráfico 5.1), propiciados por el encarecimiento súbito del dólar, o por aumentos repentinos muy grandes del salario mínimo o de los ingresos de los caficultores (véase el recuadro). En su peor momento (mayo de 1977), la inflación en Colombia llegó a casi al 41%, situación poco amable para la gente del común, pero que palidece frente a experiencias pasadas de casi todos los países latinoamericanos, con la excepción de Panamá (que nunca ha tenido moneda propia, sino el dólar). En 2018, la

inflación en Venezuela llegó posiblemente a 1’700.000%. Aparte de este caso delirante, en algunos momentos la inflación en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú ha sido de 3.000% o más. Chile, que suele ponerse como ejemplo de virtud macroeconómica, alcanzó a tener una inflación de más de 600% en el gobierno de Salvador Allende (1975).

No hay que creer en la exactitud de una tasa de inflación de tres o más dígitos, pues no es factible establecer con precisión los aumentos de precios de la canasta de bienes y servicios de consumo popular cuando los precios están cambiando con demasiada frecuencia o en forma errática. Tampoco cuando hay racionamientos (como en Cuba, o como en Venezuela en años recientes) o cuando se manipula la información de precios (como en Argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández). Nada de esto ha ocurrido en Colombia, donde desde 1954 el DANE ha medido en forma rigurosa y confiable los aumentos de precios de la canasta familiar.

Gráfico 5.1 Auge y caída de la inflación

Fuente: Banco de la República.

¿Por qué se disparó la inflación tantas veces hasta 1991?

La primera vez que se disparó la inflación, desde que se llevan estadísticas, fue en 1957, como resultado del aumento en 94% de la tasa de cambio del dólar decretada por la Junta Militar que asumió el poder al caer la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957). En esa época el precio del dólar se mantenía totalmente fijo, lo cual ayudaba a la estabilidad de precios, siempre que hubiera suficientes divisas. Pero, cuando se acabó la bonanza cafetera de 1952-1954, las divisas escasearon porque las importaciones y el gasto público habían subido mucho. Eso obligó al gobierno a devaluar el peso, con lo que se dispararon los precios de las materias primas y los bienes de consumo importados, lo que llevó la inflación a un pico de 21%.

El segundo episodio inflacionario importante tuvo lugar en 1963. En esa ocasión, la inflación llegó a 33%, como resultado del aumento exagerado del salario mínimo decretado por el gobierno conservador de Guillermo León Valencia (1962-1966). El salario mínimo pasó de 219 pesos mensuales a comienzos de 1962 a 420 pesos mensuales en febrero de 1963, lo que trajo una mejora apenas temporal en la situación de los trabajadores, pues rápidamente subieron los precios ante la falta de producción suficiente de alimentos y otros artículos de consumo. Un nuevo pico de la inflación en 1966 fue en parte una secuela del anterior, cuando el gobierno de Valencia se vio forzado a devaluar el peso, pues las exportaciones habían caído, las importaciones se habían disparado y había fuga de divisas a raíz de las incoherentes políticas de salarios y de gasto público.

El último episodio verdaderamente notable ocurrió en 1977, a raíz de la bonanza cafetera que había empezado en 1975 cuando una helada en Brasil dañó la cosecha y se dispararon los precios del café en los mercados mundiales. “La bonanza cafetera es de los cafeteros”: con esta determinación el gobierno liberal de Alfonso López Michelsen (1974-1978) propició la monetización de la bonanza, en beneficio no solo de los caficultores, sino también de numerosas entidades del gremio que recibieron recursos de origen cafetero, y a costa sobre todo de los exportadores de otros productos, debido a la fuerte apreciación del tipo de cambio. La inflación llegó en 1977 a un pico de 41%.

Estas experiencias inflacionarias dejaron muchas lecciones. La más importante es que, aunque la inflación puede tener muchas causas inmediatas, su explicación de fondo es siempre alguna inconsistencia entre las políticas cambiaria, salarial y fiscal.

LA INDEPENDENCIA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

¿Por qué hasta 1991 la inflación fue muy inestable y con tendencia al alza, y

desde entonces ha descendido y se ha estabilizado? Ese año, el cambio fundamental fue haber consagrado en la Constitución que el Banco de la República es una entidad independiente del gobierno, dirigida por un gerente y una junta de directores de perfil técnico nombrados por períodos de cuatro años, prorrogables hasta completar 12 años, que no pueden ser removidos por motivos políticos.

Hasta la década de los noventa, casi todas las economías latinoamericanas padecían de rachas de alta inflación, que solo eran contenidas por un tiempo, antes de echar a andar nuevamente. Las cosas cambiaron en la medida en que los sistemas políticos aceptaron que el costo social y político de la inflación es muy alto, y que es mejor dejar este asunto a técnicos que sepan de macroeconomía y que tengan un horizonte de largo plazo, en lugar de que el presidente de turno imponga su voluntad cortoplacista sobre las finanzas públicas o sobre el banco central.

Para mantener o elevar su apoyo electoral cuando se acercan las elecciones o en momentos críticos de sus mandatos, los gobiernos prefieren aplazar las medidas de control de la inflación. En ocasiones incluso exigen al banco central que financie con emisión monetaria un gasto público mayor del que permitirían los ingresos tributarios y el financiamiento sano (es decir, con títulos de deuda). Porque, ¿qué político en sus cabales va a subir los impuestos o a permitir que aumenten las tasas de interés cuando está en juego su sobrevivencia política o la de su partido? En estas circunstancias, los políticos pueden prometerse a sí mismos y a los demás que se trata de algo temporal, que será corregido reduciendo el gasto público y recogiendo el exceso de dinero en circulación tan pronto pasen las dificultades o hayan triunfado en las elecciones. Pero cuando llega el momento de tomar esas medidas de austeridad, aparece la tentación de volver a hacer lo mismo, posiblemente en previsión de unas nuevas elecciones o tratando de resolver una nueva situación de fragilidad política. E incluso si toman las medidas de austeridad, es muy factible que el público haya perdido la confianza en la capacidad del gobierno y del banco central para controlar la

inflación, y que resulte excesivamente costoso para la sociedad tratar de reducirla. Se habrá caído así en una situación de permanente vulnerabilidad inflacionaria. Durante décadas, Argentina ha sido un ejemplo viviente de este síndrome.

Las motivaciones políticas de la inflación estuvieron presentes en Colombia hasta 1991, aunque contenidas por el hecho de que estaba prevista la rotación del poder entre liberales y conservadores (institucionalizada en el Frente Nacional que rigió entre 1958 y 1974, y que en la práctica se extendió hasta 1978). Por esa razón los políticos del partido opuesto tenían incentivos para controlar al gobierno en el poder. Con la fragmentación e inestabilidad que desde 1991 han tenido los partidos políticos en Colombia, podríamos haber caído en la misma inestabilidad económica de Argentina. Nos salvó la Constitución, al darle independencia al Banco de la República y estabilidad a su gerente y sus directores. En la década de los noventa, casi todos los países latinoamericanos reconocieron la importancia de dotar de independencia política a sus bancos centrales, gracias a lo cual lograron reducir la inflación. Otros, como Ecuador y El Salvador, fueron aún más radicales: adoptaron el dólar como su propia moneda, para extirpar totalmente la tentación de la inflación, aunque creándose así otros problemas. Desafortunadamente, Venezuela no aprendió la lección.

¿QUÉ HACE EL BANCO DE LA REPÚBLICA PARA MANTENER A RAYA LA INFLACIÓN?

Es mucho más fácil desatar la inflación que contenerla una vez que ha echado a andar. Los beneficios políticos de la inflación son flor de un día, mientras que duran mucho tiempo los costos que genera y los sacrificios que hay que incurrir para controlarla. El Banco de la República tiene como objetivo que la tasa de inflación se sitúe muy cerca de 3%, sin salirse de un margen entre 2% y 4%. Cuando la inflación se desvía de ese corredor, toma tiempo conseguir que

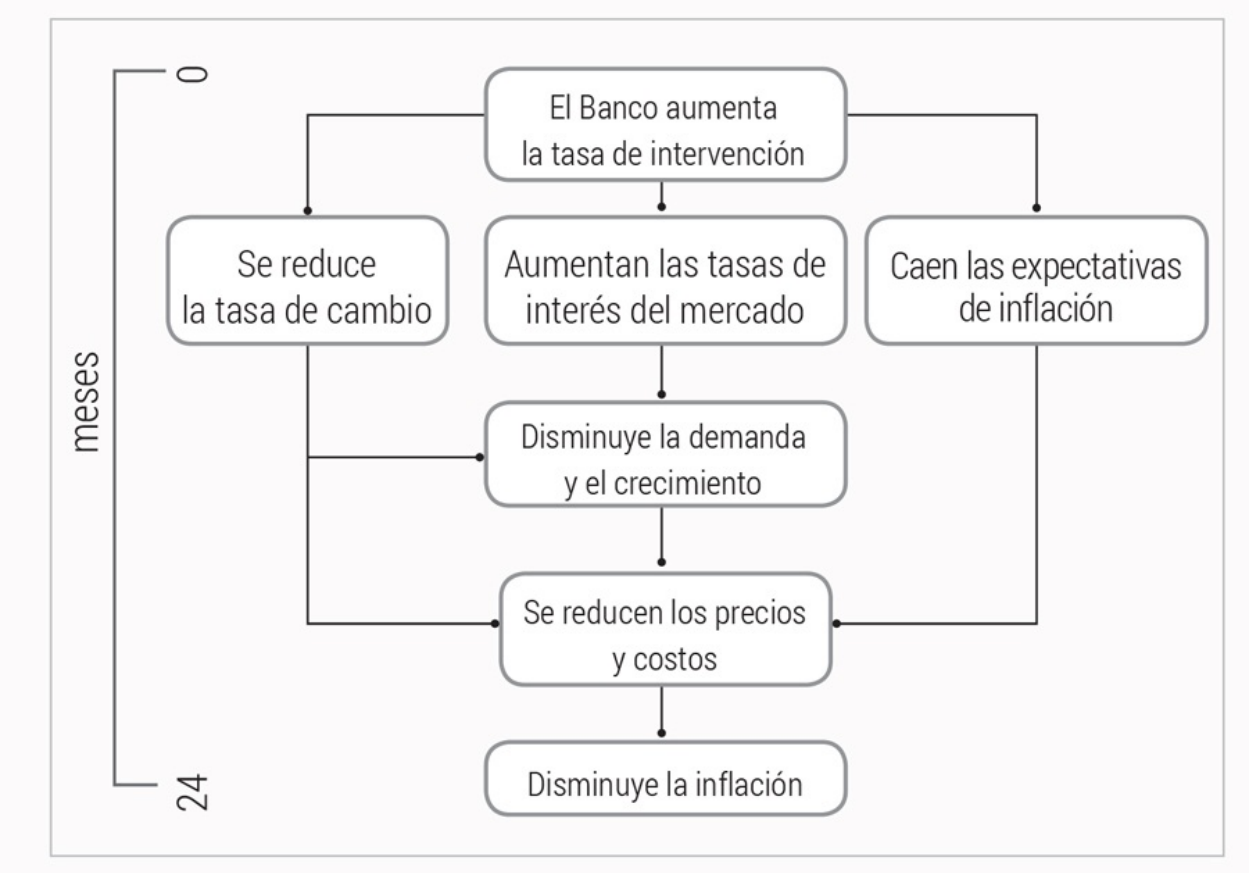
regrese a su curso normal. Por eso, el Banco trata de prevenir que eso ocurra. Es una lucha continua, como disparar a un objetivo móvil: requiere mucha pericia adivinar hacia dónde y con qué velocidad va a moverse la presa.

Para tratar de predecir hacia dónde va la inflación, lo primero que hace el Banco de la de República es preguntarse si la economía está creciendo más rápido de lo normal. Si el crecimiento es demasiado rápido por mucho tiempo, es de esperarse que las empresas enfrenten limitaciones de insumos, de personal y de capacidad productiva, lo cual elevará sus costos. Y si todo esto ocurre, tarde o temprano aumentarán más rápido los precios de la canasta familiar. Es decir, habrá más inflación.

Para concluir si existen estos riesgos, el Banco de la República analiza toda la información que sea relevante. Si concluye que hay serios riesgos de que la inflación sea mayor de 3% en un horizonte de dos años, la Junta Directiva del Banco de la República decide entonces subir la "tasa de interés de intervención en el mercado monetario". Es decir, decide subir la tasa de interés de los préstamos que les hace a los bancos cuando estos se encuentran estrechos de "liquidez" (recursos de inmediata disponibilidad). Aunque puede que los bancos no utilicen esta fuente de liquidez, dicha "tasa de interés de intervención" les sirve como punto de referencia para las tasas de interés que tienen que pagar por otros recursos (por ejemplo, certificados de depósito a término o CDT). También influye para decidir a qué tasa están dispuestos a otorgarles créditos a las personas y las empresas.

Por consiguiente, cuando el Banco de la República sube la "tasa de intervención", tienden a subir las tasas de interés de los créditos bancarios. Eso hace que haya menos empresas y familias dispuestas a endeudarse. Como consecuencia, disminuirán las construcciones y las compras de consumo, con lo cual se moderarán los aumentos de precios y de costos. Este es el principal canal a través del cual el aumento en la "tasa de interés de intervención" reduce a la larga la inflación (gráfico 5.2).

Gráfico 5.2 Cómo reduce la inflación el Banco de la República



Fuente: Banco de la República.

Hay otros dos canales que ayudan a que el aumento de la “tasa de intervención” modere la inflación. El canal de la izquierda en el gráfico es la tasa de cambio del dólar. Al subir la tasa de interés en Colombia, los bancos y los inversionistas en el extranjero traerán más dólares al país, mientras que las empresas colombianas y los ultra ricos de los que hablamos en el capítulo 2 comprarán menos dólares, pues les resultará más atractivo dejar su dinero en el país. Como resultado de la mayor oferta y la menor demanda de dólares, la tasa de cambio caerá. Y eso implica que los insumos y los bienes de consumo importados bajarán de precio. Como resultado, se reducirán los costos para las empresas y los precios de la canasta familiar. Obviamente, para que este canal

pueda operar se requiere que la tasa de cambio del dólar sea flexible. Vale decir, que el Banco de la República permita que haya revaluación cuando quiere reducir la inflación (y devaluación en caso contrario).

El tercer canal, que aparece a la derecha en el gráfico, es el que opera a través de las expectativas de inflación. Si las empresas, los inversionistas y los trabajadores entienden lo que está haciendo el Banco de la República y creen en su capacidad de lograrlo, reforzarán el proceso, pues aceptarán más fácilmente que los precios y los salarios crezcan menos rápido de lo que ocurriría si la tasa de interés y la tasa de cambio se mantuvieran donde estaban antes.

Con un rezago que puede durar hasta 24 meses, estas fuerzas combinadas harán que se reduzcan las compras de consumo y de inversión, se moderen los aumentos de costos y precios y se reduzca la inflación.

EL ROL DEL GOBIERNO

Aunque el gobierno no es el actor central en este escenario, lo que haga tras bambalinas puede hacer una gran diferencia. Si en algún momento la Junta Directiva del Banco de la República decide que es necesario subir la tasa de interés de intervención para prevenir un posible aumento de la inflación, el gobierno puede cooperar o no. Si está comprometido a cooperar, hará lo que esté a su alcance para reducir su demanda de dólares, para gastar menos, y para reforzar las expectativas de que el Banco está en la dirección correcta. Pero si se empeña en una actitud de oposición al Banco y hace lo contrario, será menos factible lograr el objetivo de contener la inflación y, para lograrlo, el Banco tendrá que elevar más drásticamente la tasa de interés de intervención. De ahí que sea crucial la cooperación entre ambos, la cual es más factible cuando el Banco y el gobierno mantienen buenos canales de comunicación y consultan entre sí sus decisiones. Por esa razón, el Ministro de Hacienda es quien preside la Junta Directiva del Banco de la República, aún cuando no puede imponer su

posición sobre los demás miembros.

Esto no elimina la posibilidad de que haya desacuerdos. Hay varias razones por las que surgen en ocasiones. El Banco y el gobierno pueden diferir en sus previsiones sobre la situación fiscal: usualmente el gobierno es más optimista sobre sus capacidades para recaudar impuestos y contener el gasto. Por consiguiente, y posiblemente también para mantener o elevar su popularidad, presionará para que no haya aumentos de la tasa de interés, o para que bajen más rápidamente. También puede haber desacuerdos sobre la duración de ciertos fenómenos que pueden afectar los precios. Por ejemplo, una caída abrupta en la oferta de productos agrícolas puede ser pasajera si se debe a un episodio climático atípico, pero puede ser más duradera si es el resultado de una mayor inseguridad en el campo sin solución a la vista. En el primer caso, sería contraindicado elevar la tasa de interés, pues cuando la decisión surta su efecto seguramente ya se habrá recuperado la producción agrícola. En cambio, en el segundo caso, aunque sea doloroso, será necesario subirla para evitar que la inflación se desvíe cada vez más de su curso.

Enfrentar estos posibles desacuerdos con la mejor información y objetividad posibles es el oficio diario de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, quienes periódicamente deben decidir en qué dirección debe moverse la política monetaria, y comunicarlo en forma clara al público.

¿Quiere saber más?

La página de internet del Banco de la República (banrep.gov.co) es un excelente punto de arranque para cualquiera que esté interesado en aprender más sobre la inflación y sobre la forma como actúa el Banco de la República con el objetivo de controlarla. Sobre la forma de medir la inflación véase Lora y Prada (2016, cap. 5). Sobre la importancia de que el Banco de la República sea independiente es necesario leer a Steiner (1995), y sobre los conflictos que surgen entre el gobierno y el Banco en el seno de la Junta Directiva del Banco de la República

se recomienda a Kalmanovitz (1997).

VI

APARIENCIA Y REALIDAD DE LAS TASAS DE INTERÉS

Si usted se siente confundido cuando tiene que lidiar con las entidades financieras, no es el único. El negocio de los bancos es inevitablemente complejo porque consiste, en esencia, en multiplicar el dinero a base de manejar riesgos. Y muchos de esos riesgos no son fáciles de ver, menos aún de entender.

LA MULTIPLICACIÓN DEL DINERO

La mayor parte del dinero de los depositantes en los bancos (y otras entidades financieras) no está guardado en bóvedas, ni tiene ningún respaldo en divisas, ni oro, ni nada parecido. Su respaldo es, simplemente, el crédito que los bancos les han otorgado a sus mismos depositantes. Claro, a unos más y a otros menos. Algunas empresas y personas tienen más depósitos que créditos, y otras lo contrario. De ahí el término “intermediarios financieros”.

El proceso de intermediación financiera hace que el dinero se multiplique, porque sin intermediación los recursos que tendríamos a disposición para hacer compras se limitarían al efectivo que tengamos en el bolsillo, que usualmente es muy poco. Pero al depositar parte de ese dinero en un banco, este puede prestarlo a alguien más, quien usará ese dinero para pagarles a otras personas. ¿Y qué harán esas personas con la mayor parte del dinero que han recibido en pago? Pues depositarlo en los bancos, que a su vez volverán a prestarlo. Y así una y

otra vez. ¿Un engaño? De acuerdo con el pensador Yual Noah Harari en su exitoso libro *Sapiens: De animales a dioses*: “El hecho es que no es un engaño, sino más bien un tributo a las asombrosas capacidades de la imaginación humana. Lo que permite que los bancos (y la economía entera) sobrevivan y prosperen es nuestra confianza en el futuro. Esta confianza es el único respaldo para la mayor parte del dinero del mundo”.

Los bancos dependen de la confianza que tengamos en ellos, pues de otra forma no les entregaríamos por primera vez el dinero en efectivo con el que empieza la multiplicación del dinero. Los bancos, igualmente, dependen de la confianza que ellos tengan en las familias y las empresas a las que les prestan el dinero, porque si no creyeran en ellas no les prestarían, y no habría multiplicación del dinero.

Pero, aunque haya confianza, hay riesgos. El negocio bancario consiste, en esencia, en manejar dos tipos de riesgo.

Riesgo de crédito. El primero es el riesgo de que los deudores se atrasen en el pago de sus cuotas e intereses o dejen de pagar del todo (por ejemplo, cuando una empresa quiebra). El riesgo de crédito se agudiza cuando caen los ingresos de las familias o de las empresas, como ocurre cuando el crecimiento económico es muy lento o hay recesión (es decir, que el crecimiento es negativo). También puede agudizarse cuando sube la tasa de cambio del dólar, especialmente si hay muchas empresas con deudas en dólares (tanto en el país como en el exterior), ya que eso encarece los pagos de dichas deudas. También puede haber riesgos de crédito concentrados en un solo sector. Por ejemplo, si cae el precio externo del café o una plaga daña la cosecha, las deudas de los caficultores tendrán un mayor riesgo de caer en mora.

Riesgo de liquidez. Los bancos enfrentan siempre el riesgo de que no puedan captar los recursos que necesitan (a la velocidad que los necesitan) para mantener sus operaciones de crédito. Es decir, corren el riesgo de que nosotros, sus depositantes, perdamos la confianza en ellos. El riesgo de liquidez ha sido la causa de muchas crisis bancarias. Por ejemplo, si se riega el rumor de que un

banco está en dificultades (así no lo esté), muchas personas y empresas que tienen cuentas corrientes y depósitos en ese banco pueden decidir retirar su dinero, por pura precaución. Y esa puede ser la chispa que origine un incendio, pues si el banco no tiene liquidez disponible, el rumor quedará confirmado y más gente retirará su dinero, generando una "corrida de depósitos", que puede extenderse a otros bancos y causar una crisis bancaria de proporciones mayores.

Estos no son los únicos riesgos del negocio bancario. Un tercero es el riesgo de que caiga el precio de mercado de sus inversiones en títulos de deuda, divisas, etcétera, ya que eso les acarrea pérdidas. Y hay otros riesgos, algunos tan complicados que ni los mismos banqueros los entienden bien. Además, el sistema financiero comprende no solo a los bancos, sino también a las corporaciones financieras, las administradoras de fondos de pensiones, las aseguradoras y muchas otras entidades. Lo que hace diferente a cada uno de estos grupos es el riesgo que manejan. Por ejemplo, el negocio central de las aseguradoras es manejar los riesgos de mortalidad, enfermedad, accidente, etc.

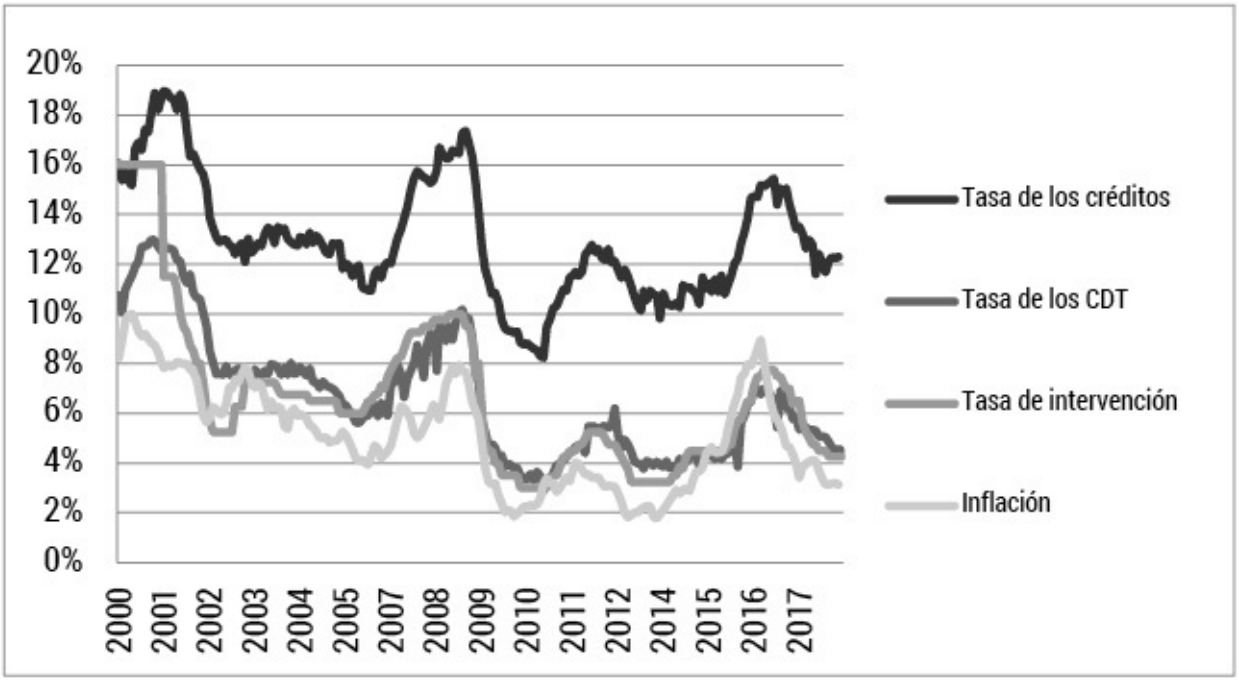
LAS TASAS DE INTERÉS

Los bancos no podrían operar si no hubiera una diferencia entre la tasa de interés de los préstamos (también llamada tasa de colocación o tasa activa) y la tasa de interés que pagan por los depósitos (tasa de captación o pasiva). De la diferencia entre las dos salen las ganancias, después de pagar los costos de operación. ¿Qué determina una y otra tasa? ¿Por qué en Colombia es tan grande el diferencial entre la tasa de interés de los préstamos y la de los depósitos?

Como se observa en el gráfico 6.1, la tasa de captación (más exactamente, de los certificados de depósito a término, o CDT, a 90 días), está siempre muy cerca de la "tasa de intervención", de la que hablamos en el capítulo anterior. Esta última es la tasa a la que el Banco de la República está dispuesto a prestarles recursos de liquidez a los bancos y que por lo tanto les sirve de referencia para

saber qué interés pagar a los depositantes. Vale la pena recordar que el Banco sube la tasa de intervención cuando busca que la inflación baje, y viceversa, como explicamos. En cualquier caso, lo que nos importa aquí es que la tasa de los CDT se mueve muy cerca de la tasa de intervención. Y a su vez, la tasa de interés de los créditos se mueve casi en paralelo unos puntos por encima de la tasa de los CDT, como queda claro en el gráfico. Las dos tasas dependen en últimas de las decisiones del Banco de la República (que a su vez dependen de las tendencias de la inflación).

Gráfico 6.1 Tasas de interés y de inflación



Fuente: Banco de la República y cálculos propios.

Pero, volvamos a nuestra pregunta inicial: ¿a qué se debe que el diferencial entre estas dos tasas de interés sea tan grande en Colombia? En efecto, en este siglo ha sido seis puntos porcentuales, aproximadamente, y ha tendido a subir. Mientras que el rendimiento anual de un CDT fue 5,8% en promedio en 2017, el

interés de los préstamos fue, en promedio, 13,6%. La tasa de interés de los créditos de consumo fue aún más alta: entre 21 y 23%. Es fácil pero equivocado concluir de ahí que los bancos hacen cada vez más ganancias, aunque tampoco les ha ido mal: las ganancias de la banca privada en 2017 fueron equivalentes a 10% del patrimonio, y en promedio desde 2008 han sido 14%.

El diferencial entre las dos tasas de interés —también llamado margen de intermediación— de la banca colombiana es, junto con el de la banca peruana, el más alto de 17 economías emergentes que analizó recientemente un grupo de investigadores del Banco de la República, liderado por Adolfo Meisel, quien era entonces uno de los codirectores. Igual que muchos otros colombianos, ellos querían entender por qué en Colombia es tan grande ese diferencial. Su hallazgo más importante es que la calidad de las instituciones influye mucho sobre el margen de intermediación. Las deficiencias institucionales son graves para la actividad bancaria. Por ejemplo, los bancos incurren en costos muy altos cuando los deudores no pagan las deudas porque las únicas garantías que operan son las hipotecas de finca raíz (y algunos otros activos físicos), y esas garantías solo pueden ser recuperadas después de largos y costosos trámites judiciales. Por otro lado, como la confianza mutua entre los clientes y los bancos es endeble, las regulaciones son muchas y muy complicadas, como lo advertimos siempre que tenemos que abrir o cerrar una cuenta o hacer algún otro trámite bancario. Aparte de que los bancos tratan de cuidarse de todos los riesgos financieros y judiciales para proteger su negocio, el gobierno les exige su apoyo para tratar de controlar el lavado de dinero y la corrupción. No vamos a decir que la calidad de las instituciones sea el único factor de costos que encarece el negocio bancario, pero sí que es un factor muy relevante en el caso colombiano.

Otros factores importantes que elevan el margen de intermediación son la poca competencia que hay entre los bancos, pues son pocos y su propiedad está muy concentrada, y las altas exigencias de capital, provisiones y reservas que tienen que respetar los bancos (y que establece la Superintendencia Financiera). Estas exigencias son los mecanismos de protección más efectivos que se han

encontrado hasta ahora para mitigar los riesgos de crédito y de liquidez. Las exigencias de capital y las provisiones buscan que cuanto mayor sea la cantidad y el riesgo de los créditos y otras inversiones de un banco, más recursos tengan que arriesgar sus dueños, así como también los recursos que el banco debe tener disponibles para cubrir las deudas malas. Por su parte, las exigencias de reservas tienen por objeto responderles a los depositantes en caso de que quieran retirar su dinero: son una especie de seguro contra el riesgo de que el banco sufra una "corrida de depósitos".

Además, para proteger a los pequeños ahorradores, el gobierno cuenta con unos recursos disponibles siempre en el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin), para que, en caso de una corrida, se le pueda devolver hasta 20 millones de pesos a cada ahorrador del banco o entidad financiera afectada. Para que el pequeño ahorrador o deudor esté protegido también de manipulación o engaño por parte de cualquier entidad financiera vigilada, se han expedido normas que buscan hacer transparentes las tasas de interés que efectivamente recibirán los clientes por sus ahorros o que pagarán por los créditos. Los bancos están en la obligación de brindar esta información en forma unificada, "incluyendo intereses, seguros, gastos, contribuciones, erogaciones, comisiones, impuestos y demás", según lo estipulado en la Ley 1748 de 2014. La ley es consciente así de que no siempre coinciden la apariencia y la realidad de las tasas de interés.

Hay otro sentido en que las tasas de interés no reflejan la realidad, que se explica en el recuadro, y que es muy importante para las decisiones financieras.

Todos los mecanismos de protección que hemos mencionado tienen por objeto apuntalar la confianza en los bancos y otras entidades financieras. La entidad responsable de implementarlos es la Superintendencia Financiera, que goza de excelente reputación y capacidades. Sin embargo, cada cierto tiempo se oye de fraudes financieros, escándalos y crisis financieras. ¿Culpa de la Súper, culpa del gobierno?

Las tasas “reales” de interés

En 1980, cuando la tasa de interés de captación rondaba 35%, mis suegros decidieron que era el momento de vender la casa cerca de la ciudad universitaria de Bogotá, a la que mi esposa y yo le teníamos mucho cariño. Ese rendimiento era más que suficiente para sufragar sus gastos y dejar de trabajar. Pero cuando nosotros regresamos de Cali tres años más tarde, nos dimos cuenta de que estaban viviendo muy estrechamente. ¿Qué había pasado?

Muy sencillo: que, aunque esa tasa de interés nominal sonaba muy atractiva, dejaba un rendimiento real de solo 10%, una vez descontada la inflación. Al gastarse todo el rendimiento nominal, el valor real del capital se reducía 25% cada año. Al cabo de tres años, ya era un capital muy mermado, cuyo rendimiento no bastaba para vivir.

Mis suegros no fueron los únicos en cometer ese error. La gente de su generación no había tenido mayor relación con el sistema financiero, y no tenía las bases conceptuales para entender la diferencia entre una tasa nominal y una tasa real de interés. Las cosas son menos graves en la actualidad, porque las generaciones jóvenes están más familiarizadas con los asuntos financieros y, sobre todo, porque la tasa de inflación es mucho más baja: alrededor de 3%, en vez de 25%.

Por moderada que sea la inflación, nunca se debe confundir la apariencia con la realidad de las tasas de interés. Las tasas reales de captación han sido muy bajas en este siglo, y en algunos momentos han sido negativas (gráfico 6.2). Eso significa que invertir el dinero en activos o propiedades que estén protegidas de la inflación puede ser mejor que ponerlo en CDT en el banco. La finca raíz ha sido usualmente un buen destino de los ahorros, pero sus precios “reales” (es decir, corregidos por inflación) también pueden fluctuar. No hay ninguna inversión totalmente segura, por eso hay que entender los riesgos.

Gráfico 6.2 Tasas reales de interés

Fuente: Banco de República y cálculos propios.

LAS PIRÁMIDES FINANCIERAS Y OTROS ENGAÑOS QUE SÍ LO SON

Las pirámides financieras son un fenómeno que reaparece cada cierto tiempo con una nueva fachada. En los ochenta se les llamaba La Cadena, en los noventa El Avión. Una de las más recientes modalidades, detectada rápidamente por la Superintendencia Financiera, es descrita así en *El Tiempo* (24 de enero, 2017):

> "Emprendedores" corresponde a un grupo cerrado con acceso exclusivo a través de invitación de un participante por chat, quien presenta conversaciones encriptadas a responsables o administradores del esquema, explica el órgano de vigilancia y control. Se presentan como un "proyecto" al que se pueden vincular solo antes del jueves, ya que entre ese día y el martes siguiente deben realizar un primer aporte de 100.000 pesos y entregar los datos de dos invitados. Pasados 20 días, quienes hayan invertido tendrán a cambio 800.000 pesos, de los cuales deben aportar la mitad para, a los 20 días siguientes, obtener 3'200.000 pesos y volver a hacer la misma operación dejando la mitad en el esquema piramidal para recibir a los 20 días siguientes 12'800.000 pesos, dando la opción de "salir de jugar" en este punto (…). Unos 131 incautos cayeron bajo esa tentadora oferta y entregaron en conjunto unos 13,1 millones de pesos con la esperanza de obtener 12,8 millones de ganancia, la cual se derivaba solo de los recursos que entregaban los otros integrantes del grupo. Los recursos eran recaudados a través de Internet o de

aplicativos como WhatsApp o Telegram Messenger.

La idea de las pirámides es siempre la misma: prometer como *ganancias líquidas* para los de arriba en la pirámide los recursos de captación de los que van llegando a la parte de abajo de la pirámide. Quienes participan creen que no hay límite a la expansión de la pirámide o que, aunque lo haya, podrán salir antes de que se derrumbe. Terreno propicio para los ignorantes y los deshonestos. Las pirámides financieras más grandes en Colombia surgieron en 2008 promovidas por dos empresas: DMG, de David Murcia Guzmán, y Dinero Rápido Fácil y Efectivo, de Carlos Alfredo Suárez. Ambas empresas utilizaban un conglomerado de negocios afines para transar con sus clientes mediante tarjetas prepago y esquivar las regulaciones. Operaban abiertamente, y sus cabecillas gozaban de prestigio y reputación de cumplimiento, un rasgo frecuente en negocios de captación irregular de fondos. Se calcula que lograron cautivar a dos millones de personas, que invirtieron cerca de 400.000 millones de pesos. Cuando dejaron de pagar, se generó un gran pánico, especialmente en los departamentos del suroccidente del país, lo que llevó al gobierno a declarar el Estado de Emergencia Social.

¿Culpa de la Súper? Claro que no, como hemos dicho la confianza es el fundamento de cualquier sistema financiero, pero la confianza es frágil cuando no hay suficiente respeto de las normas o cuando algunos creen que es lícito ser más vivo que los demás. ¿Puede decirse lo mismo de las grandes crisis financieras? ¿Son acaso resultado del mismo problema?

EL ENORME COSTO SOCIAL DE LAS CRISIS FINANCIERAS

Si las crisis financieras simplemente consistieran en que quiebran un par de bancos, no habría mayor razón para tratar de evitarlas, pues los pequeños ahorradores están protegidos por la garantía de depósito y se presume que los grandes ahorradores deben estar bien informados y entender los riesgos. El

problema es que una crisis financiera de grandes proporciones arrastra al desempleo y a la pobreza a millones de personas. Mucha gente pierde su casa, se cierran miles de pequeñas empresas.

Todo esto ocurrió hacia fines del siglo pasado, a raíz de la crisis financiera más grande que ha tenido el país en toda su historia. Antes de la crisis, en 1996, estaban desempleadas unas 678.000 personas en las siete principales ciudades del país. Cuatro años más tarde, los desempleados eran más del doble: 1’454.000 personas. Muchos otros trabajadores tuvieron que convertirse en subempleados, pues desaparecieron muchos empleos formales. El subempleo pasó de 881.000 personas en 1996 a 1’495.000 personas tres años más tarde, y la mayoría de los trabajadores independientes sufrió caídas bruscas de ingreso. El ingreso promedio de todos los colombianos se redujo más de 7% entre 1997 y 1999 y quizás millones cayeron en la pobreza. Muchos propietarios de viviendas financiadas por las corporaciones de ahorro y vivienda se atrasaron en los pagos y perdieron sus viviendas: en diciembre de 2001 había 114.766 procesos ejecutivos hipotecarios y cada semana se abrían 500 procesos más.

POR QUÉ SE PRODUJO LA CRISIS FINANCIERA DE 1998-1999

¿No podría haberse prevenido todo esto? ¿Por qué no se tomaron decisiones a tiempo para evitar todo este sufrimiento? Toda crisis financiera es el resultado de riesgos que se han acumulado durante años. La mayoría de esos riesgos pasan desapercibidos para todo el mundo, e incluso para quienes tienen la responsabilidad de vigilarlos. Algunas veces hay mala intención y se encubren o se niegan los riesgos. Pero no es necesario que eso ocurra, y no hay ninguna sospecha de que la crisis financiera de fin de siglo haya sido causada por manos criminales o por intereses oscuros. ¿Qué pasó entonces?

Es una larga historia, pero puede resumirse en un par de párrafos. En el gobierno liberal de César Gaviria (1990-1994), como parte de las reformas

estructurales para modernizar y abrir la economía, se decidió eliminar muchas restricciones que tenía el sistema financiero: las tasas de interés eran controladas, a los bancos se les obligaba a dedicar una parte muy importante de los recursos a inversiones forzosas o a tener muchas reservas congeladas. También había barreras a la inversión extranjera y a la entrada de capitales del exterior para financiar a los bancos y directamente a las empresas. Al eliminarse dichas restricciones, aparecieron nuevos bancos y muchas otras entidades financieras, y millones de colombianos por primera vez en sus vidas pudieron abrir una cuenta corriente o de ahorros y tener una tarjeta de crédito. La liberación financiera funcionó muy bien en su principal objetivo: que hubiera más crédito para las familias y las empresas. En realidad, demasiado bien, porque las entidades financieras tomaron demasiados riesgos de crédito.

También el Banco de la República tomó demasiados riesgos sin advertirlo. Con su recién adquirida autonomía y su mandato de bajar la inflación (véase el capítulo anterior), tomó el riesgo de prometer que la tasa de cambio del dólar se movería dentro de una banda preanunciada. Con la avalancha de dólares provenientes de los créditos externos para los bancos y grandes empresas, el Banco de la República se vio entonces forzado a comprar todo el exceso de divisas que hubiera en el mercado legal, entregando a cambio pesos. Pero aparte estaba el mercado ilegal, nutrido por el chorro abundante del narcotráfico y las entradas de capitales no registrados (de unos cuantos ultra ricos evasores de impuestos).

Con tanto crédito y tanto dinero en circulación, parecía un milagro que la inflación fuera cada vez más baja. Lo que lograba semejante milagro era que los dólares, siendo tan abundantes, subían muy poco de precio. Así se abarataban las importaciones de bienes de consumo para las familias y de maquinaria y materias primas para los sectores productivos. Los precios de la finca raíz eran los únicos que subían rápidamente, pues las casas y los apartamentos parecían activos muy seguros para invertir. Además, había crédito hipotecario abundante que ofrecían las corporaciones de ahorro y vivienda en UPAC. Aunque el UPAC era

inicialmente la “unidad de poder adquisitivo constante”, su valor ya no se ajustaba con la inflación sino con la tasa de interés de captación, pues esto les permitía a las corporaciones competir con los bancos. Hacia fines de 1995 ya era evidente que los precios de la finca raíz habían llegado a niveles excesivos, y estaban empezando a caer.

El escenario estaba listo para la crisis, solo había que esperar un accidente que la desencadenara. Ese accidente fue la “crisis asiática” que arrancó en julio de 1997 en Tailandia y que se extendió primero a otras economías de Asia, luego a Rusia y finalmente al resto de las “economías emergentes”, como la colombiana. Los capitales empezaron a huir de los países que más se habían endeudado, pues se temía que no pagarían las deudas. El mismo mes de julio de 1997 la tasa de cambio del dólar, que había estado estancada alrededor de 1.000 pesos durante más de un año, superó por primera vez los 1.100 pesos. Cuatro meses después llegó a 1.300 pesos, en septiembre de 1998 pasó de 1.500 pesos, y un año más tarde superaría la barrera psicológica de los 2.000 pesos.

El alza del dólar fue determinante. Intentando que el dólar no subiera tanto, el Banco de la República elevó varias veces la tasa de interés de intervención, llevándola a 32% en mayo de 1998. Como era de esperarse, eso elevó a su vez las tasas de interés de los préstamos, no solo de los bancos, sino también de las corporaciones de ahorro y vivienda. Como el UPAC estaba atado a la tasa de interés de captación, el valor de las deudas hipotecarias se disparó, cuando los precios de las propiedades estaban ya en bajada. Muchas familias se vieron en dificultades para pagar las cuotas de sus créditos hipotecarios. Ante el absurdo de que las deudas subieran rápidamente cuando los precios de la finca raíz se descolgaban, muchos se preguntaban qué sentido tenía seguir pagando las cuotas. Agobiadas por la cartera mala, algunas corporaciones de ahorro y vivienda que estaban abocadas a la quiebra fueron intervenidas por la Superintendencia Financiera. En septiembre de 1999, la Corte Constitucional decidió que el sistema UPAC debía desaparecer.

Pero como de todas formas el tipo de cambio aumentó fuertemente a pesar de

los esfuerzos iniciales del Banco de la República por contenerlo, entraron en mora algunas empresas que se habían endeudado en dólares (directamente en el extranjero o a través de las filiales de los bancos colombianos en Estados Unidos o en Panamá). Los productos importados de repente se volvieron muy caros, afectando al comercio. Y como las familias frenaron sus gastos de consumo, muchas empresas vieron caer sus ventas. Todo esto hizo que la cartera mala en poder de los bancos superara todas las previsiones y, al surgir temores de quiebras, que aumentaran también los riesgos de liquidez en diversas entidades financieras. En las entidades bancarias propiedad del gobierno, que ya tenían serios problemas y serían liquidadas con la crisis (Caja Agraria, Banco Central Hipotecario y Banco Cafetero), muchos deudores pudientes dejaron de pagar las deudas, apostándole a que con la quiebra las deudas serían perdonadas o al menos reducidas. Así las cosas, en poco tiempo desapareció la confianza y se pasó de la abundancia de recursos financieros a la sequía total del crédito externo e interno para las empresas y hogares. Se desplomaron la inversión y la construcción, con los efectos sociales que ya vimos.

LECCIONES DE LA CRISIS

La crisis de fin de siglo dejó importantes lecciones, que tanto el Banco de la República como el gobierno han asimilado desde entonces. Primero que todo, se abandonó el intento de mantener el tipo de cambio dentro de unas bandas predeterminadas. Desde septiembre de 1999 el tipo de cambio es totalmente flexible. Como vimos en el capítulo anterior, la flexibilidad del tipo de cambio es uno de los canales necesarios para que opere la política monetaria. Además, es necesaria para que los bancos, las empresas, las familias y el mismo gobierno sean conscientes de los riesgos del endeudamiento en dólares.

La segunda lección importante es que el Banco de la República no puede ignorar los riesgos de las entidades financieras. Es cierto que la institución

encargada de vigilarlas es la Superintendencia Financiera, pero el foco de esta institución son los riesgos individuales de cada una de las entidades vigiladas, no los riesgos que pueden resultar de su comportamiento en forma agregada, llamados por eso riesgos “macroeconómicos” o “sistémicos”.

Una tercera lección fue la inconveniencia de que el UPAC hubiera sido atado a la tasa de interés. Para reemplazar al UPAC se creó la UVR, “unidad de valor real”, que está estrictamente atada a la inflación. Actualmente usted puede financiar su vivienda en UVR, y sus cuotas subirán a lo sumo con la inflación, o en pesos corrientes, en cuyo caso las cuotas serán fijas en un monto dado. Aunque en apariencia esto último suena mejor, puede no serlo en realidad, porque usted empezará pagando cuotas mucho mayores, que pueden exceder su capacidad de pago inicial.

Otra lección, no del todo nueva, es que los bancos públicos son muy propensos a tomar riesgos excesivos pues operan bajo presiones políticas y son presa fácil de los corruptos. La intención de democratizar el crédito a través de la banca pública rara vez beneficia a las clases medias, y menos aún a los pobres.

Y la última lección central de la crisis es que el crédito es como cualquier río. Cuando fluye de forma normal y su caudal crece lentamente, es fácil detectar y manejar sus peligros. Pero cuando crece demasiado rápido, y en sus recodos se ha acumulado material peligroso, de pronto lo descarga súbitamente generando grandes destrucciones, incluso en sitios apartados de su cauce, que hasta entonces parecían seguros.

No ha habido grandes crisis financieras en el país en el presente siglo, lo cual sugiere que las lecciones fueron aprendidas y se tomaron decisiones acertadas para manejar los riesgos. Pero las autoridades económicas nunca pueden cantar victoria, porque los riesgos financieros tienen una enorme capacidad para transformarse y pasar encubiertos.

¿QUIERE SABER MÁS?

Un libro muy didáctico y completo sobre el funcionamiento del sector financiero y su historia es Baena y Hoyos (2016). Hay dos libros excelentes sobre la historia del sistema financiero colombiano: Caballero y Urrutia (2006) y Ocampo (2015b). Sobre la crisis financiera de 1998-1999 se recomienda además a Zárate et al. (2012). También vale la pena leer a Cárdenas y Badel (2003), quienes se concentran en la crisis del sistema hipotecario.

VII
EDUCACIÓN Y SALARIOS

Yo me inclino ante la generación de los “milenials” (los nacidos entre 1980 y 1999), de la cual son parte mis hijos. Tienen un mundo más amplio, mucha más educación que sus padres y son nativos del lenguaje de la informática, que para todos los que nacimos antes que ellos es un idioma extranjero, en el mejor de los casos. Si se hace un corte en 1995 (ya que los nacidos más recientemente pueden todavía estar estudiando), se aprecia el contraste con las generaciones anteriores: mientras que siete de cada 10 milenials tienen educación media o superior, en la generación X (nacidos entre 1965 y 1979), solo la mitad tienen esa educación, en la generación de los “baby boomers” (1946-1964) apenas uno de cada tres, y en la generación del silencio (1925-1945) tan solo uno de cada siete llegó a ese nivel (cuadro 7.1). Aún más: las mujeres milenials se están educando actualmente más que los hombres en todas las clases sociales.

Cuadro 7.1 Nivel educativo por generación (porcentajes de la población de cada generación)

Nivel educativo	1925-1945: Del silencio	1946-1964: Baby boomers	1965-1979: Generación X	1980-1995: Milenials
Ninguno	22%	8%	4%	2%
Primaria	55%	44%	32%	14%
Secundaria	9%	14%	14%	13%
Media	7%	17%	26%	36%
Superior	7%	16%	23%	35%

Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Cálculos propios con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de noviembre de 2017.

El país ha experimentado una verdadera revolución educativa, con un gran esfuerzo de todo el mundo, incluyendo a los padres, a los hijos, a los maestros y al Estado. Pero es todavía una revolución a medias, porque la calidad de la educación es aún muy precaria, y porque el futuro laboral de los jóvenes está en entredicho.

CÓMO VA LA GENERACIÓN Z

Dado el enorme progreso de los milenials en relación con las generaciones anteriores, sería de esperar que los nacidos en este siglo (la generación Z) tuvieran unos envidiables logros educativos. Sin duda superarán a los milenials, pero su educación aún será muy deficiente. Los mayores de la generación Z, que nacieron en 2000, hacia mediados de 2018 deberían haber completado 11 años de escolaridad. Pero en las zonas urbanas apenas 46% lo había logrado y en las rurales 38% (41% en promedio). Y esto sigue así con los más jóvenes de la generación Z. Gradualmente más y más niños se van quedado atrás, bien porque repiten año o porque abandonan la escuela: uno de cada nueve niños ya está atrasado a la edad de 10 años, uno de cada cuatro a la edad de 13 años y uno de cada tres a la edad de 15 años.

Los niños de la generación Z que permanecen en la escuela están aprendiendo más que los milenials, pero aún muchos saldrán a la vida laboral con deficiencias muy graves. Cada tres años, un grupo de jóvenes de 15 años (sin importar en qué grado estén) es seleccionado al azar de todos los colegios públicos y privados para tomar una prueba internacional que permite comparar sus logros académicos con cohortes anteriores y con jóvenes de otros países. El nombre oficial de esta prueba es Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos,

PISA. La prueba PISA de 2015 muestra que los jóvenes de la generación Z superan a los milenials en las tres áreas evaluadas: lectura, matemáticas y ciencias.

Entre los milenials que nacieron en 1991 (que tomaron la prueba PISA en 2006) y los jóvenes de la generación Z que nacieron en 2000, el ascenso en los puntajes promedio fue de 40 puntos en lectura, 20 puntos en matemáticas y 28 puntos en ciencias. Puesto que 30 puntos representan aproximadamente un año de estudios, estas son mejoras sustanciales. Sin embargo, la generación Z colombiana está muy por debajo de sus contrapartes de los países desarrollados: las diferencias con respecto al promedio de los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) son 62 puntos en lectura, 88 puntos en matemáticas y 72 puntos en ciencias; es decir, entre dos y tres años de atraso. Peor aún, uno de cada dos colombianos de la generación Z no alcanza el nivel mínimo en lectura o en ciencias, y dos de cada tres no alcanzan el mínimo en matemáticas (en los países desarrollados quedan por debajo de los mínimos uno de cada cuatro jóvenes). Y todo esto sin tener en cuenta que las pruebas PISA no incluyen a quienes a los 15 años han abandonado la escuela, cuyos puntajes serían muy inferiores.

Es decir, hay un progreso notable en los conocimientos que han adquirido las dos generaciones más recientes de colombianos, pero aún estamos lejos de los niveles logrados por las mismas generaciones de los países desarrollados.

LA SEGREGACIÓN EDUCATIVA

El sistema educativo colombiano está segregado por clases sociales, especialmente en los niveles de educación básica (cuadro 7.2). Mientras que la inmensa mayoría de las familias que pertenecen al 1% más rico de la población matriculan a sus hijos en colegios privados, en el 50% más pobre, solo uno de cada diez niños asiste a colegios privados de primaria o secundaria básica. Pero esta segregación se diluye bastante en las clases sociales “acomodada” y

“media” (para usar los mismos términos del capítulo 2), las cuales se mezclan entre sí en todos los niveles de educación. Los pocos jóvenes de clase baja que llegan a la educación superior se mezclan con estudiantes de otras clases sociales tanto en las universidades públicas como en las privadas.

Cuadro 7.2 Participación de la educación privada por nivel de estudios y clase social

	Primaria (1 a 5)	Secundaria básica (6 a 9)	Media (10 y 11)	Superior
Clase dominante (1% más rico)	83%	94%	77%	71%
Clase acomodada (siguiente 9%)	69%	61%	64%	71%
Clase media (40% del medio)	32%	30%	40%	60%
Clase baja (50% más pobre)	9%	10%	22%	40%
Totales	16%	17%	30%	55%

Fuente: cálculos propios con datos del DANE de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares, 2016-2017.

Utilizando nuevamente los resultados de las pruebas PISA de 2015, puede observarse que los colegios privados aventajan en logros académicos a los oficiales, especialmente a los de las zonas rurales. Las diferencias de aprendizaje entre los privados y los oficiales urbanos equivalen a un año de estudios aproximadamente (39 puntos en lectura, 37 en matemáticas y 40 en ciencias), mientras que entre los privados y los oficiales rurales son equivalentes a dos años (70 puntos en lectura, 56 en matemáticas y 61 en ciencias).

Sin embargo, estas diferencias no se deben necesariamente a la calidad de los planteles educativos, ya que las posibilidades de aprendizaje de cualquier estudiante dependen de las condiciones socioeconómicas de su familia, de

cuánto le ayudan sus padres si tiene dificultades con los estudios y de sus propias motivaciones. Cuando los jóvenes son repitentes (una práctica igualmente común en colegios privados y oficiales), rara vez se consigue el objetivo de reforzar el aprendizaje, pues ser repitente desmoraliza y aísla socialmente. Otros aspectos del colegio que tienen importancia en el aprendizaje son, primero que todo, la calidad de los profesores y sus métodos de enseñanza y, luego, el tiempo efectivo de aprendizaje, el uso moderado de computadores, el acceso a laboratorios, y diversos aspectos del ambiente escolar (como el orden y la tranquilidad del entorno).

POLÍTICAS EDUCATIVAS

El problema más crítico de la educación en Colombia es la calidad de los maestros. Se cree que el problema es más grave en los colegios oficiales que en los privados, pero no hay información representativa de estos últimos. En el magisterio público, casi 92% de los 319.000 profesores y directivos tienen un título profesional (9% son normalistas y técnicos o tecnólogos). Esto es un gran avance desde las épocas en que los maestros eran en su mayoría normalistas o bachilleres. Pero quienes optan por la carrera docente en Colombia no son los mejores estudiantes de sus promociones ni los individuos más inclinados hacia la actividad académica, y aún es muy deficiente la calidad de los programas de licenciatura en educación. Desde la expedición en 2002 del Nuevo Estatuto Docente para las escuelas oficiales también ha habido un gran progreso en los procesos de selección, que eran muy poco técnicos, y en las actividades de capacitación de los docentes. Sin embargo, las condiciones de remuneración de los maestros no son suficientemente atractivas para atraer los mejores profesionales y la evaluación por desempeño no es todavía una práctica generalizada que incida de forma apreciable en la remuneración, ascenso y renovación de la planta docente.

Aunque la educación pública está descentralizada, solo los municipios que están “certificados” por sus capacidades institucionales administran directamente los recursos del sector educativo (que reciben a través de las secretarías de educación de los departamentos). Esto es así porque el éxito de la gestión depende de las capacidades administrativas locales y de la formación y experiencia de los rectores. Como además los mejores profesores son asignados a los lugares que ellos prefieran, la descentralización tiende a agudizar las diferencias de calidad en la educación entre las ciudades más prósperas y los municipios más pobres y apartados. Para aliviar este problema los municipios no certificados reciben más apoyo y orientación de las secretarías departamentales y del Ministerio de Educación.

Para reducir la deserción escolar, en 2001 se creó el programa Familias en Acción, inspirado en las experiencias exitosas de programas semejantes en México y Brasil. El programa (que ahora se llama Más Familias en Acción) incentiva a las familias de bajos ingresos a mantener a sus hijos en las escuelas (y a vigilar su salud) a cambio de un subsidio en dinero. El subsidio se paga por cada niño (hasta tres por familia) entre los 5 y los 18 años que esté matriculado, asista regularmente a clases, y no haya perdido más de dos años durante toda su vida escolar. En 2017, cerca de 2,4 millones de hogares se beneficiaron del subsidio. El programa ha sido objeto de diversas evaluaciones, según las cuales ha sido efectivo para reducir la deserción escolar y para mejorar la asistencia, aunque no para elevar el desempeño académico.

Un impedimento para extender el tiempo efectivo de aprendizaje es la “jornada doble”, de seis horas cada una, que impera en las escuelas públicas para poder acomodar el doble de estudiantes, en lugar de la jornada única de ocho horas de las instituciones privadas de calidad. Apenas una cuarta parte de los estudiantes en el sistema público tiene jornada única, los demás van a la escuela solo en la mañana, o en la tarde, o incluso solo el fin de semana. Sin actividades que estimulen el desarrollo intelectual y la creatividad por fuera de la escuela, ni suficiente atención de los padres, la mayoría de los niños desperdicia su tiempo

cuando no está en la escuela. La principal dificultad para eliminar la doble jornada son los altos costos de construcción y operación de los establecimientos adicionales que se necesitarían.

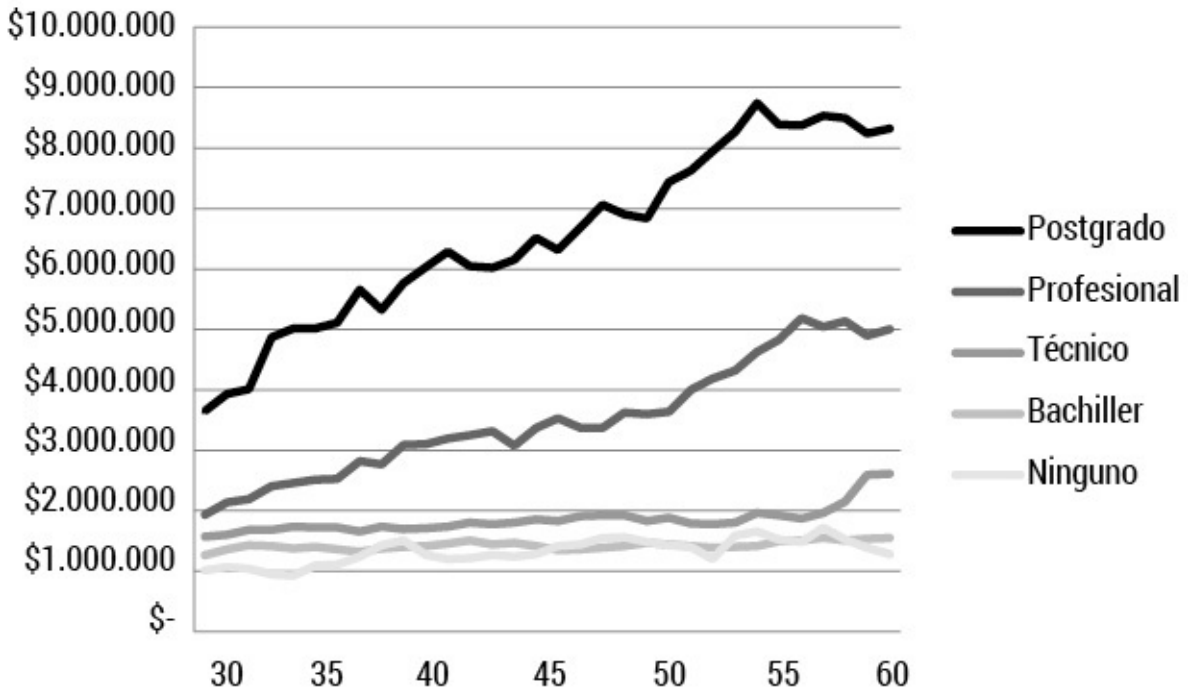
Puesto que resolver los problemas de la educación pública es un proceso lento, se han intentado algunas opciones para involucrar al sector privado de calidad en la provisión de la educación a estudiantes de bajos ingresos. Algunas experiencias con colegios por concesión y con bonos escolares han servido para elevar tanto la cobertura como la calidad de la educación en algunas ciudades. Como lo ha demostrado la experiencia de Bogotá, los colegios por concesión funcionan bien si los colegios privados a los que se entrega el manejo de los planteles educativos son cuidadosamente escogidos y se especifican en los contratos los resultados que deben obtenerse (por ejemplo, sobre retención y promoción de estudiantes, logros en las pruebas de evaluación, ingreso de los estudiantes a la educación superior, etc.). Los colegios por concesión pueden funcionar con parámetros de calidad muy estrictos (en cuanto a infraestructura, jornada, manejo de docentes) a costos menores que los colegios oficiales.

De forma semejante, los bonos escolares, que les permiten a los estudiantes asistir gratuitamente a un colegio privado de buena calidad, funcionan bien si se diseñan rigurosamente los contratos con los colegios y se especifican las condiciones de selección y desempeño de los estudiantes. De la misma naturaleza que los bonos escolares es el programa “Ser Pilo Paga”, que permite a los mejores estudiantes de los niveles 1 y 2 del Sisbén (el sistema de estratificación de los vecindarios) estudiar en forma gratuita en las universidades de calidad que ellos escojan. Aunque las evaluaciones de este programa han sido muy positivas, ha enfrentado críticas porque beneficia a las mejores universidades privadas en lugar de apoyar a las públicas, muchas de las cuales tienen deficiencias presupuestales.

INGRESOS POR NIVEL EDUCATIVO

Nadie puede poner en duda que es necesario estudiar para tener un ingreso decente y que aumente con la edad. Con un título de bachiller, si usted consigue un empleo como asalariado, tendrá un salario (incluyendo primas, pagos en especie, subsidios, etcétera) que arrancará alrededor de 1,2 millones de pesos mensuales (a precios de 2017) y aumentará muy poco a lo largo de la vida. Con un título de técnico, usted tendrá un salario de arranque del orden de 1,3 millones de pesos mensuales, con perspectivas algo mejores de aumentos futuros. Y si cuenta con un título profesional y mejor aún un título de postgrado, arrancará más alto y tendrá mejores posibilidades de que sus ingresos aumenten a lo largo de su vida laboral (gráfico 7.1). Las diferencias de ingreso debidas a la educación —si es de buena calidad— tienden a ampliarse con la edad porque quien tiene mejor formación puede continuar aprendiendo más fácilmente, asumir responsabilidades diversas y ajustarse mejor a los cambios técnicos y organizacionales.

Gráfico 7.1 Salario típico por edad según título de educación, 2017



Fuente: cálculos propios con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de noviembre de 2017. Los salarios son promedios móviles de cinco años, empezando en 25-29 años, e incluyendo primas, pagos en especie, subsidios, etcétera.

Por supuesto, cada experiencia individual es distinta: los datos del gráfico se refieren a la persona mediana, o típica, de su edad, sin distinguir entre hombres y mujeres (de lo que hablaremos en el capítulo 9), y sin tener en cuenta las diferencias entre unas profesiones y otras, la calidad de la educación recibida, ni todas las circunstancias que inciden en las oportunidades laborales. La calidad de la educación universitaria de los milenials es con toda seguridad mucho mejor que la de las generaciones anteriores, y por lo tanto sería de esperar que sus ingresos aumenten en el futuro más rápidamente. Sin embargo, esto dependerá de que hayan escogido los estudios con mejores perspectivas y de que aparezcan las oportunidades laborales.

¿VALE LA PENA IR A LA UNIVERSIDAD?

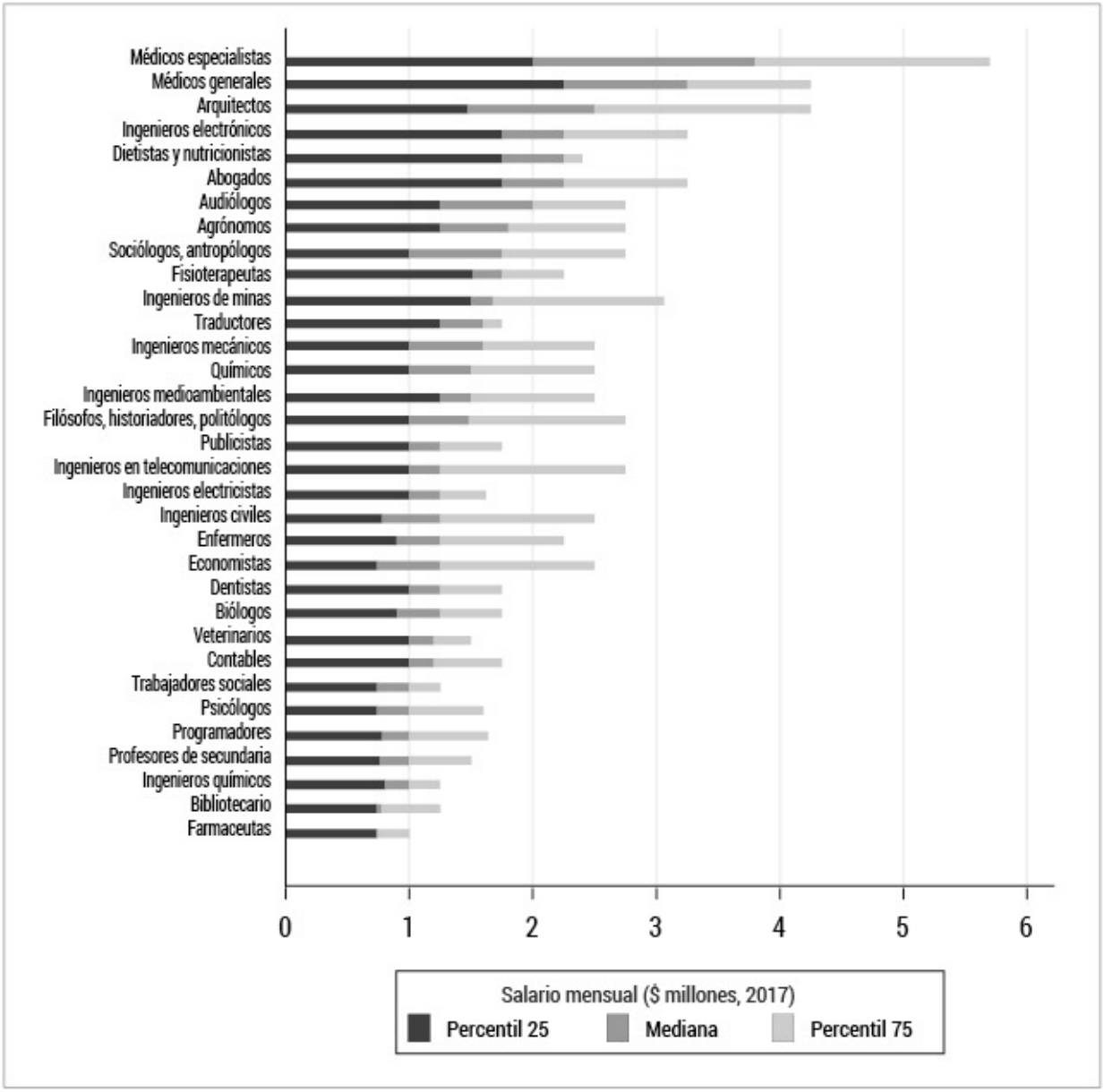
Cuesta mucho estudiar en una universidad: aparte de la matrícula semestral, que en 2017 podía estar entre unos cuatro millones de pesos para fonoaudiología hasta cerca de 17 millones de pesos para medicina, hay que sacrificar durante cinco o seis años los ingresos que podría empezar ganando quien tiene apenas un título de bachiller (1,2 millones de pesos mensuales, como hemos visto). ¿Quedan compensados estos costos con los mayores ingresos que gana un profesional?

En la mayoría de las profesiones, los ingresos son muy superiores a los que recibe quien solo tiene bachillerato. Los médicos especialistas y generales son los profesionales mejor pagados en Colombia. El salario básico del médico especialista “mediano” (en la escala de su profesión) es de unos 3,8 millones de pesos mensuales, pero hay diferencias bastante grandes entre unos médicos y otros: como lo muestra el gráfico 7.2, un médico especialista ubicado en el

percentil 75 de la escala salarial de su profesión recibe un salario básico de unos 5,7 millones de pesos mensuales, y uno ubicado en el percentil 25 recibe apenas dos millones. En ninguna otra profesión hay tales diferencias salariales, al menos según los salarios anunciados en las vacantes de donde viene esta información (que no incluyen primas, bonos, etc.). También son bien pagados los médicos generales, los arquitectos, los ingenieros electrónicos, los nutricionistas y los abogados (según el orden del gráfico para el profesional mediano de cada disciplina). Entre las profesiones peor pagadas actualmente están los ingenieros industriales, los farmaceutas, los bibliotecólogos y los ingenieros químicos.

Si uno tiene apenas el bachillerato, puede esperar que sus ingresos “reales” (es decir, ajustados por inflación) aumenten a lo largo de su vida apenas 0,3% cada año. En cambio, si uno obtiene un título profesional en una universidad, puede esperarse que los ingresos reales durante la vida profesional aumenten cada año alrededor de 3% o incluso más rápido si uno es bueno en su disciplina y además tiene habilidades para relacionarse con los demás y para asumir responsabilidades.

Gráfico 7.2 Ranking salarial de las profesiones en Colombia



Fuente: cálculos propios con información de vacantes de Cárdenas y Montaño (2018).

Para calcular si vale la pena ir a la universidad, hay que tener en cuenta además los impuestos que hay que pagar a partir de cierto nivel de ingresos anuales (39,6 millones de pesos en 2017). Con estos datos y unos cálculos muy sencillos puede deducirse cuál es la tasa de rendimiento de ir a la universidad privada (la pública es muy barata y siempre tiene una tasa de rendimiento alta). Es decir, cuál es el rendimiento que se obtiene del dinero que habría que gastar

en matrículas (costo directo), más el que habría que dejar de ganar por unos años para recibir mejores ingresos en el futuro (costo de oportunidad).

Pues bien, aquí hay un par de ejemplos. Si usted estudia medicina general (matrícula semestral 17 millones de pesos durante seis años, salario mediano 3,2 millones mensuales más 60% de primas, bonos, etcétera), la tasa de rendimiento real es 14,4% anual, mientras que si estudia economía (matrícula semestral 9,6 millones de pesos durante cinco años y salario mediano 1,2 millones más el mismo 60%), la tasa de rendimiento real es apenas 6% anual. Una tasa de rendimiento aceptable tiene que ser por lo menos 9% por encima de la inflación, ya que esa es la tasa de interés real de los créditos de Icetex. Si usted se va a endeudar para estudiar una carrera cuya mediana de salarios básicos del gráfico 7.1 es menos de 1,7 millones mensuales, piénselo bien. Por supuesto, cuánto empiece ganando un recién graduado depende de la universidad de la que haya salido.

Los economistas hablamos a veces del rendimiento o el "retorno" de la educación de una forma un poco distinta, que no se debe confundir con la tasa de rendimiento privada a la que nos hemos referido hasta ahora. Para nosotros, que tendemos a usar términos confusos, el "retorno" es el porcentaje en que aumenta el ingreso laboral por cada año de educación (calculado con datos representativos de todos los trabajadores). Por ejemplo, en Colombia el "retorno a la educación" por cada año de estudios hasta terminar el bachillerato es 4%, y por cada año de estudios más allá de bachillerato 20%. La diferencia es enorme y mucho mayor de lo que era en décadas pasadas, pues mientras que cualquiera en la actualidad tiene bachillerato, siguen haciendo falta profesionales y técnicos. Sobre todo, técnicos.

DÉFICIT DE TÉCNICOS Y TECNÓLOGOS

En Colombia, donde se le llama "doctor" a cualquiera que haya ido a la

universidad, un título profesional otorga más prestigio social que un título técnico. Esto es algo que debe cambiar pues hay un déficit enorme de técnicos y tecnólogos. Una de cada tres vacantes de personal requiere título de técnico o tecnólogo, cuando apenas uno de cada diez trabajadores tiene ese tipo de formación. En algunas ocupaciones tradicionalmente ejercidas por profesionales universitarios, las empresas están prefiriendo actualmente a los técnicos. Por ejemplo, menos del 15% de los anuncios de empleo para labores de contabilidad y auditoría requieren estudios universitarios o postgrado. La demanda de técnicos y tecnólogos no está concentrada en ningún sector en particular. Todos los sectores económicos más activos en el mercado laboral quisieran llenar una parte muy sustancial de sus plazas con este tipo de trabajadores.

El déficit de técnicos y tecnólogos es preocupante, dado que Colombia es el país latinoamericano que más recursos le ha dedicado a la capacitación laboral. Durante décadas el SENA recibió el recaudo de un impuesto a la nómina equivalente al 2% de los salarios de todos los trabajadores, que fue reemplazado en 2013 por recursos ordinarios de presupuesto. No existen ni las cifras más básicas para evaluar la efectividad con que el SENA usa su presupuesto, ni cuáles de los miles de cursos que imparte tienen verdadero impacto. Por desgracia, las metas de cobertura que se suelen imponer al SENA inducen a malgastar el dinero en cursos inútiles. Cada año se gradúan como técnicos o tecnólogos (del SENA y otras entidades de formación) unas 100.000 personas, lo cual es apenas una sexta parte de las vacantes que se abren cada año para ese tipo de personal.

La formación de los trabajadores será un reto aún mayor en el futuro porque los avances de la inteligencia artificial volverán redundantes muchas de las habilidades que están adquiriendo actualmente los trabajadores.

OCUPACIONES EN RIESGO

Especialmente en los países desarrollados, hay un gran temor por los efectos

laborales de la automatización. Desde la primera revolución industrial (ver capítulo 3), ocasionalmente surge el temor de que las máquinas desplacen a los trabajadores. Hasta ahora no ha ocurrido, porque las invenciones aumentan la productividad, aparecen nuevos productos y se amplían los mercados, de forma que termina reabsorbiéndose todo el empleo desplazado. Pero muchos analistas creen que la inteligencia artificial es un fenómeno distinto porque ningún ser humano puede aprender y adaptarse tan rápidamente como los algoritmos de computación o los robots para hacer nuevas tareas y para incorporar cualquier mejora de la información o de la tecnología.

Según el más reciente estudio de la OCDE, las ocupaciones que tienen la mayor probabilidad de automatizarse son ayudantes de preparación de alimentos, trabajadores de la limpieza, ensambladores y obreros de la construcción, la minería y la industria manufacturera. Ninguno de estos trabajos requiere habilidades específicas o capacitación. Sin embargo, también tienen alto riesgo de ser desplazados por robots muchos empleos que sí demandan personal calificado. Por ejemplo, operadores de máquinas, conductores y operadores de plantas móviles, trabajadores de procesamiento industrial y trabajadores agrícolas calificados.

Son pocas las tareas que los computadores o los robots no pueden hacer todavía. Las tareas de manipulación de objetos que requieren destrezas de percepción táctil no pueden ser ejecutadas fácilmente por robots. Tampoco las tareas intelectuales que exigen creatividad, pero que no consisten sencillamente en solucionar un problema con unas reglas establecidas (como sí es el caso del ajedrez, en lo cual los computadores superaron hace tiempo a los humanos). Y no es de esperarse que los robots adquieran las habilidades socioemocionales que requieren las tareas de negociación y planeación estratégica. Por consiguiente, tienen poco riesgo de automatización los trabajadores de cuidado personal, los investigadores o los cargos gerenciales.

El riesgo de automatización no depende tanto de la estructura sectorial de la economía, como de la forma de organización de las empresas y sus métodos de

producción. Por ejemplo, en Japón y Alemania el trabajador típico tiene más del 50% de riesgo de perder su empleo por la automatización, mientras que en Nueva Zelanda el riesgo es 39% y en Noruega, 40%. El único país latinoamericano analizado fue Chile, donde el riesgo es 55%.

Los computadores y el internet están cambiando además la forma como los trabajadores se relacionan con las empresas. Debido a plataformas como Uber o Rappi, el trabajo de taxista o de repartidor es cada vez menos un trabajo fijo con un número definido de horas de trabajo. En el futuro, muchas otras ocupaciones van a funcionar de esa forma. Eso permitirá que el técnico en procesos trabaje desde su casa unas horas en la mañana perfeccionando el método de producción de un nuevo perfume para una empresa de productos de tocador, y luego acompañe a su hija a la clase de natación, y quizás en la tarde organice la logística de una empresa de turismo. También serán más comunes las ocupaciones “tercerizadas”, en las que una empresa actuará como intermediaria entre el trabajador especializado y sus clientes. Las nuevas formas de organización del trabajo darán más flexibilidad al empleo y acelerarán los procesos de innovación en las empresas, pero ello será a costa de la estabilidad de ingresos y prestaciones que actualmente ofrecen los buenos empleos formales.

El riesgo de automatización puede resultar en salarios más bajos o empleos más inestables, pero no necesariamente en desaparición del empleo en las ocupaciones que estén en riesgo. Esto es muy grave porque implica que la calidad del empleo será peor para quienes tienen poca capacitación y porque se agudizarán las desigualdades laborales. Por bien que funcione el SENA en el futuro, es poco realista esperar que los trabajadores menos educados y de menores ingresos logren actualizarse eficazmente y con la frecuencia necesaria para ganarle la carrera a la automatización.

Por lo anterior, en los países desarrollados se discute actualmente si un ingreso básico universal o la garantía de un empleo mínimo son opciones viables para enfrentar las consecuencias sociales de la automatización. En Colombia estas

son opciones imposibles. Como veremos en otros capítulos, el país está abocado a reestructurar los sistemas de protección social que están organizados actualmente alrededor del empleo formal. La automatización es solo una de las razones para esa reestructuración.

¿Quiere saber más?

Sobre los progresos y retos del sistema educativo se recomienda a Barrera et al. (2012), Delgado (2014) y García, Maldonado y Rodríguez (2014). Sobre la planta docente se sugiere a Bonilla-Mejía et al. (2018). En Icfes (2017) se analizan detalladamente los resultados de las pruebas PISA. En Consejo Privado de Competitividad (2018b) se encuentra un completo compendio de indicadores y políticas de educación. Para entender el cálculo de los rendimientos privados de la educación véase a García-Suaza et al. (2009), y sobre las tendencias de los "retornos a la educación" a Tenjo et al. (2017), aunque ambos son artículos técnicos. Sobre el impacto de la inteligencia artificial en el empleo se recomienda a Brynjolfsson y McAfee (2013).

VIII
¿POR QUÉ HAY TAN POCO EMPLEO FORMAL?

Uno de cada dos trabajadores no recibe un salario fijo cada mes y no tiene vacaciones pagadas, ni primas, ni las prestaciones sociales que benefician a los asalariados. Muchos colombianos que tienen bachillerato, e incluso quienes tienen estudios técnicos o profesionales, se ven forzados a trabajar como independientes en su propio negocio informal a pesar de que no tienen talento empresarial y de que ganarían más trabajando para una empresa. ¿Por qué ocurre esto? ¿No sería más eficiente que todas estas personas fueran absorbidas por las empresas formales, que son más productivas y que ofrecen mejores condiciones de trabajo? En otras palabras, ¿por qué hay tan pocos empleos formales en Colombia?

LOS SOBRECOSTOS LABORALES

La razón a la que más acuden los estudiosos y las mismas empresas para explicar por qué no hay suficientes empleos para todos los bachilleres, técnicos y profesionales es el alto sobrecosto laboral que representan las contribuciones a la seguridad social y las cajas de compensación familiar, así como los demás auxilios y prestaciones obligatorias que las empresas deben pagarles a los trabajadores (vease el cuadro 8.1).

Las contribuciones a la seguridad social (por salud, riesgos laborales y pensiones) les representan a las empresas un sobrecosto laboral de 13,7%, y las

contribuciones a las cajas de compensación un 4%. Por añadidura, a los trabajadores se les descuenta de su salario 4% para salud y 4% para pensiones. Hasta 2012 las empresas tenían que pagar además 14,5 puntos porcentuales para la seguridad social en salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el SENA (contribuciones que fueron reemplazados por otros impuestos).

Cuadro 8.1 Sobrecostos laborales, 2018 (porcentajes del salario básico)

	A cargo de la empresa	A cargo del trabajador	Total
Seguridad social	13,7	8	21,7
• Salud	0,2	4	4,2
• Riesgos laborales	1		1
• Pensiones	12,5	4	16,5
Cajas de compensación familiar	4		4
Auxilio de transporte	8		8
Salarios diferidos	23,3		23,3
• Cesantías	8,3		8,3
• Intereses de las cesantías	1		1
• Prima legal	8,3		8,3
• Vacaciones	4,2		4,2
• Otros	1,5		1,5
Total sobrecostos directos	49	8	57
Sobrecostos indirectos (período de prueba, incapacidades,			

aprendices, trabajo dominical y festivos, nocturno y suplementario)	3,9		3,9
Total de sobrecostos laborales	52,9	8	60,9

Fuente: Clavijo et al. (2015). Los datos corresponden al promedio ponderado para todos los trabajadores.

Aparte de dichas contribuciones para fondos comunes, las empresas están obligadas a pagar auxilios de transporte a los trabajadores de salarios bajos, lo que eleva en 8% el costo laboral, y una diversidad de “salarios diferidos” (cesantías, primas, vacaciones), que representan 23% adicional de costo laboral. También son obligatorios los pagos por horas extras y por trabajo nocturno, que también encarecen el empleo formal.

La justificación de todos estos sobrecostos laborales es la intención de proteger y mejorar el bienestar de los empleados, bien sea financiando en forma solidaria servicios que todos pueden recibir, o bien sea aumentando el pago que efectivamente se hace a los mismos empleados.

Las contribuciones para financiar la seguridad social y las cajas de compensación tienen el grave problema de que, por ser solidarias, son percibidas por los trabajadores como un impuesto ya que, al menos en parte, financian servicios que benefician proporcionalmente más a unos asalariados que a otros. Incluso, parte de las contribuciones se destinan a trabajadores que no contribuyen, como es el caso de algunos servicios sociales que prestan las cajas de compensación a no afiliados. Por consiguiente, muchos trabajadores tienen el incentivo de evadir estas contribuciones. También hay el incentivo de evadir si los beneficios son individuales, pero no les interesan a los trabajadores (por ejemplo, servicios de recreación que prestan las cajas de compensación) o son

distantes en el tiempo y por lo tanto poco valorados por los trabajadores de menores ingresos (como puede ser el caso de las pensiones).

Puesto que las contribuciones a los sistemas solidarios son asumidas en parte por los empleadores, existe además el incentivo de que trabajadores y empresas se pongan de acuerdo para evadir total o parcialmente estos recargos. Una forma de evasión es pagar parte de la remuneración como bonificaciones o primas extralegales, ya que las contribuciones se calculan sobre el salario básico. Otra forma de evasión para los trabajadores es trabajar por su cuenta y, del lado de las empresas, comprar los productos o servicios de esos trabadores independientes, en vez de contratarlos. En los capítulos 10 y 11 veremos con mayor detalle por qué los regímenes de salud y de pensiones inducen evasión.

Numerosos estudios para Colombia y otros países han comprobado que, tal como argumentan las empresas y los analistas económicos, las contribuciones obligatorias a los regímenes de seguridad y protección social reducen el empleo formal porque los servicios que se financian con esas contribuciones no son valorados suficientemente por los trabajadores. Según algunos de estos estudios, el hecho de que el empleo formal como porcentaje del empleo total haya subido de 46,7% en 2009 a 51,6% en 2017 ha sido en parte resultado de la eliminación de algunas de estas contribuciones. Aunque un mayor esfuerzo para vigilar y castigar a las empresas y los trabajadores infractores, y una mejor calidad de los servicios de seguridad social pueden mitigar el efecto perjudicial de las contribuciones a la nómina sobre el empleo formal, estas medidas no logran resolverlo completamente, en especial en un país como el nuestro donde es precario el cumplimiento de las normas y limitadas las capacidades de las entidades de vigilancia.

Los sobrecostos laborales que en el cuadro se denominan “salarios diferidos” no operan como un impuesto porque son ingresos que efectivamente reciben los trabajadores. Sin embargo, pueden también reducir el empleo formal, especialmente de trabajadores de baja calificación, debido a que el piso que impone el salario mínimo implica que esos sobrecostos no pueden ser

contrarrestados pagando salarios básicos más bajos.

EL SALARIO MÍNIMO

En Colombia se aduce con frecuencia que una de las principales causas de la informalidad es el hecho de que haya un salario mínimo que obliga a las empresas a pagarles a muchos trabajadores más de lo que estos estarían dispuestos a recibir para tener un empleo formal.

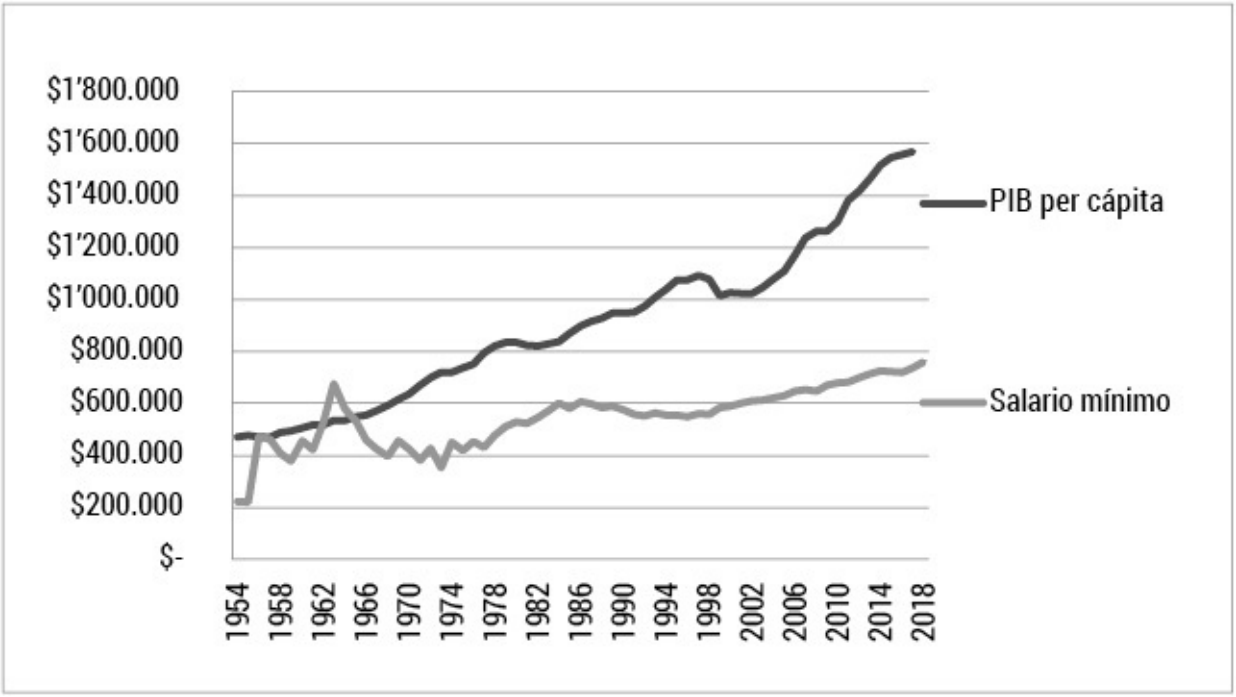
El ajuste del salario mínimo sigue un ritual que se repite cada año: las organizaciones sindicales que representan a los trabajadores demandan aumentos muy por encima de la inflación, los gremios empresariales y los analistas económicos advierten sobre los efectos perjudiciales que tales aumentos tendrían en el empleo, se establecen mesas de negociación que pocas veces llegan a un acuerdo y, finalmente, el gobierno fija por decreto un aumento del salario mínimo para el año siguiente, que casi invariablemente es uno o máximo dos puntos más alto que la inflación. Como resultado, el salario mínimo real se ha elevado en promedio 1,4% anual durante este siglo (o 1% desde 1954), quedándose atrás con respecto al ingreso per cápita, que aumenta alrededor de 2% por año (gráfico 8.1).

El salario mínimo en Colombia —equivalente a unos 230 dólares en 2017— no es ni alto ni bajo para los estándares de América Latina. Argentina, Brasil, Costa Rica y Panamá tienen salarios mucho más altos. Tampoco es elevado en relación con el PIB per cápita: más o menos 47%, lo que no dista de la norma entre los países latinoamericanos de ingreso medio, con la notable excepción de México, donde apenas llegaba a 16% en 2017.

Se suele decir que el salario mínimo rige solo en el sector formal, no en el informal, y que en la medida en que se eleve, más gente se volverá informal y mayor será la brecha salarial entre uno y otro. En realidad, no ocurre así pues el salario mínimo sirve como pauta de contratación en todos los sectores, sean

formales o informales. Cuando se eleva el salario mínimo suben los salarios promedio de todos los grupos de trabajadores formales e informales de bajos ingresos. De esta manera, el salario mínimo ayuda a mejorar la distribución del ingreso laboral.

Gráfico 8.1 Salario mínimo y PIB per cápita
(por mes, en pesos de 2017)



Fuente: Banco de la República, www.officeformats.com y cálculos propios.

No es claro que cuando sube el salario mínimo en términos reales haya pérdidas de empleos formales. Las investigaciones no son concluyentes a este respecto, ni en Colombia ni en el resto del mundo. Un reciente "metaestudio" de las investigaciones publicadas para las economías en desarrollo concluyó que "hay poca evidencia de que el salario mínimo en economías emergentes tenga impacto alguno sobre el empleo… Hay alguna indicación de que aumentos del salario mínimo llevan a pequeños aumentos del empleo informal, aunque la

mayoría de los resultados son estadísticamente insignificantes”.

Por consiguiente, reducir fuertemente o eliminar el salario mínimo no ayudaría a resolver el problema de la informalidad. Podría incluso ocurrir lo contrario, pues cuando el salario mínimo se vuelve irrelevante por lo bajo (como en México), la negociación individual de salarios se hace más incierta y difícil, lo que aumenta la inestabilidad laboral y la informalidad. Salarios más bajos, inciertos y dispersos son dañinos para la productividad, porque atentan contra la percepción de equidad y trato justo que necesitan los trabajadores para sentirse comprometidos con sus empresas. Y es posible que, si se paga muy poco a los trabajadores, caiga la demanda de los artículos de consumo masivo, perjudicando así el empleo en algunos sectores. Por razones semejantes es insensato subir bruscamente el salario mínimo, como se hizo en Colombia en algunas ocasiones hace más de medio siglo (véase el capítulo 5). Un ajuste del salario mínimo del 60% en 2008 en Honduras también tuvo nefastas consecuencias. En contraste, en Brasil se subió el salario mínimo 15% en 2005 y 17% en 2006, lo que ayudó a reducir la pobreza y la desigualdad, sin perjudicar la productividad ni el crecimiento.

LA ESCASEZ DE TRABAJADORES CON LAS CAPACIDADES QUE REQUIEREN LAS EMPRESAS

El economista venezolano Ricardo Hausmann explica con una analogía muy clara por qué es tan importante que haya trabajadores con capacidades distintas. En el juego de Scrabble, qué tan largas y difíciles son las palabras que cada jugador logra armar depende de qué tantas letras distintas tenga. Con solo las letras A, S y T son pocas las palabras que uno puede escribir (a, as, asa, tasa, asta, ata, atas). Pero si además uno tiene las letras C y R, las posibilidades se multiplican y se pueden escribir palabras más largas (haga la prueba). Para las empresas es lo mismo: necesitan trabajadores con habilidades distintas para

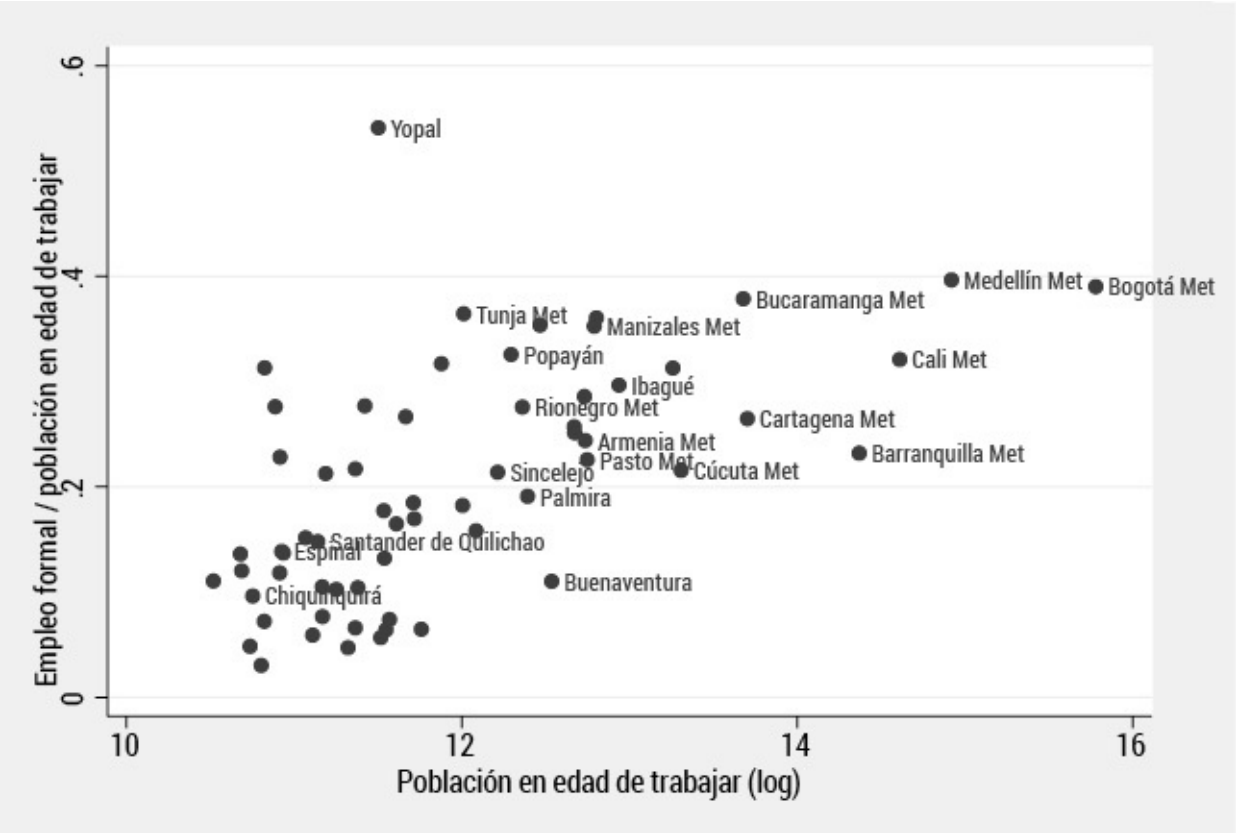
poder producir bienes que sean más complejos. Esta sencilla teoría explica muy bien por qué los países más desarrollados exportan una variedad de productos mucho mayor que los países pobres. Aún si estos últimos súbitamente consiguieran todas las máquinas y todos los insumos necesarios, no podrían empezar a producir inmediatamente aviones o productos farmacéuticos. Para ello necesitan desarrollar gradualmente las capacidades de sus trabajadores, por ejemplo, produciendo primero algunas confecciones para la exportación, luego exportando muebles, luego algunos aparatos sencillos…

Esta teoría explica también por qué en Colombia, y en cualquier país, las ciudades más grandes generan más empleo formal (en relación con su población en edad laboral) que las pequeñas ciudades (gráfico 8.2). La gran diferencia en la tasa de ocupación formal entre, digamos, Medellín y Pasto, no puede ser resultado de los sobrecostos laborales ni del salario mínimo, ya que estos factores son iguales en todas partes dentro del país. Tampoco puede ser el resultado del nivel de educación de los trabajadores, ya que las brechas educativas entre ciudades se han reducido mucho (y en cambio las brechas de las tasas de ocupación formal no). Es el resultado de que en las ciudades más grandes hay sectores más complejos que en las ciudades pequeñas porque solo en las ciudades más grandes las empresas encuentran profesionales, técnicos y bachilleres con la diversidad de experiencias laborales y de habilidades que necesitan. En Medellín los sectores exportadores están más desarrollados que en Pasto no tanto porque haya un número mayor de ingenieros y de diseñadores, sino porque hay ingenieros más diversos, que saben hacer cosas muy distintas y porque hay diseñadores para los artículos y los gustos más variados que uno pueda imaginar.

Como lo que cuenta para que una empresa compleja pueda funcionar es la diversidad de las habilidades de sus empleados, la tasa de ocupación formal ha aumentado más rápido en las grandes ciudades y en aquellas que, sin ser muy grandes, han conseguido atraer la mezcla de talentos necesaria para desarrollar nuevos sectores. Yopal (Casanare) o el área metropolitana de Tunja (Boyacá) son

buenos ejemplos. En cambio, para su tamaño, Buenaventura (Valle) genera muy poco empleo formal pues no puede atraer personal calificado suficiente.

Gráfico 8.2 Tasa de ocupación formal y población en edad de trabajar, 2015



Fuente: Lora (2018).

LA BAJA CALIDAD DE LA GERENCIA, ESPECIALMENTE PARA MANEJAR EL TALENTO

La informalidad es en buena medida consecuencia de la debilidad del Estado. Se necesitan instituciones públicas efectivas y transparentes para mejorar la educación, hacer cumplir las normas laborales, mejorar la provisión de los servicios de seguridad social y contener la corrupción y la evasión de impuestos.

Pero la informalidad no es solo una falla del Estado, también es una falla de las empresas. Más exactamente, de la capacidad de las empresas para administrar en forma eficiente los recursos productivos.

Para calificar la calidad de la gerencia, el *World Management Survey* ha diseñado un sistema de calificaciones basadas en entrevistas en profundidad que son hechas a los gerentes de planta de las empresas seleccionadas por estudiantes de los mejores programas internacionales de maestría en administración de empresas. Los estudiantes que hacen las entrevistas son nacionales del país donde operan las empresas.

En Colombia se han analizado 170 empresas de tamaño mediano para estándares internacionales (entre 50 y 5.000 empleados), representativas del sector manufacturero. Los resultados no son buenos. Colombia ocupa el puesto 26 en calidad de la gerencia entre 34 países de todas las regiones del mundo, superando solamente a algunos países africanos pobres y a Nicaragua, y por debajo de los otros cuatro países latinoamericanos analizados. Las dimensiones de la gerencia que se tienen en cuenta son tres: (1) *monitoreo*, o sea qué tan bien se mide lo que ocurre dentro de la empresa y se utiliza para mejorar el desempeño, (2) *objetivos*, es decir qué tan relevantes son las metas y resultados que se proponen, qué tan bien se miden y qué tanto se utilizan para tomar decisiones correctivas, y (3) *manejo de personal*, esto es qué tan adecuadas son las prácticas de selección, remuneración, promoción y retención del personal.

En el área del manejo de personal es donde mayores deficiencias tienen las empresas colombianas. Una buena gestión del talento implica promover y remunerar a los empleados según su desempeño y contribución al éxito de la empresa, ser muy selectivo en las contrataciones de nuevo personal y muy empeñado en retener a los mejores empleados. Muy pocas empresas colombianas sacan buenas notas en estas materias. Estos son los principales errores que cometen las empresas colombianas en el manejo de su personal:

1. Los empleados que no se desempeñan bien rara vez son reentrenados,

asignados a otras posiciones en la compañía o despedidos si las acciones remediales no funcionan. En lugar de tomar medidas, estas decisiones se aplazan una y otra vez. Apenas 7% de las empresas colombianas obtienen calificación de 4 sobre 5 en este punto, ninguna saca 5. En cambio, en Estados Unidos la mitad de las empresas obtienen calificaciones de 4 o 5, pues toman las acciones necesarias para corregir en vez de tolerar el mal desempeño del personal.

2. Los ajustes salariales, bonificaciones y demás reconocimientos prácticamente no tienen en cuenta el desempeño individual. Apenas en 14 de las 170 empresas colombianas analizadas hay una clara relación entre el desempeño individual y los aumentos de salario y otras formas de remuneración.
3. Las promociones dependen ante todo de la antigüedad. Tan solo 11% de las empresas colombianas identifican, desarrollan y promueven en forma proactiva a sus mejores trabajadores. En cambio, en Estados Unidos, casi una tercera parte de las empresas obtiene calificación de 4 o 5 en esta materia.
4. Los gerentes no cuentan con un buen menú de razones y contraofertas para retener a su personal más talentoso. Los mejores trabajadores se van cuando reciben una oferta de la competencia o cuando creen que pueden tener éxito como independientes (es decir, como informales). Solo 3% de las empresas colombianas hacen lo que sea necesario para impedir la pérdida de sus grandes talentos. En cambio, en Estados Unidos tres de cada 10 empresas tienen una estrategia clara para enfrentar estas situaciones y dos de cada 10 hacen lo que sea preciso en el forcejeo con los competidores.
5. La alta gerencia no es evaluada ni responsabilizada por su habilidad para atraer, retener y desarrollar el talento humano de la empresa. En Colombia solo dos empresas de las 170 estudiadas logran buena nota en esta materia, mientras que en Estados Unidos 19% de las empresas consiguen esa distinción.

En Colombia algunas normas laborales dificultan severamente el manejo de los recursos humanos: la ley exige la misma remuneración para una misma tarea y considera cualquier bonificación por desempeño individual como factor salarial, y por lo tanto sujeto a prestaciones y sobrecostos. Los tribunales laborales toman decisiones basadas en consideraciones tales como el derecho al trabajo o la protección del sustento familiar.

Pero no hay que engañarse: las empresas de propiedad extranjera tienen calificaciones sustancialmente mejores que las nacionales en todos los países analizados, lo que implica que las malas prácticas a menudo son resultado de la cultura y la tradición local, más que de las normas legales vigentes en cada país.

La baja calidad de la gerencia colombiana se refleja en la enorme brecha de productividad entre Colombia y Estados Unidos, país que ocupa el mejor puesto. El análisis estadístico que han hecho Nicholas Bloom, John van Reneen y sus coautores del *World Management Survey* indica que la calidad de la gerencia explica entre una cuarta y una tercera parte de las brechas de productividad entre países y entre las empresas dentro de cada país. Las empresas que tienen malas prácticas gerenciales, especialmente en materia laboral, no son fuentes sólidas de generación de empleo formal.

¿Quiere saber más?

Una buena descripción de la informalidad laboral y sus posibles causas se encuentra en Fernández y Villar (2016). Para conocer todo el detalle de los sobrecostos laborales se recomienda a Clavijo et al. (2015). Sobre las políticas que, a juicio del sector privado, más ayudarían a reducir la informalidad véase Consejo Privado de Competitividad (2018a).

IX

LA VIDA LABORAL DE LAS MUJERES

La vida de las mujeres colombianas es muy difícil. Muchas trabajan fuera del hogar, pero rara vez reciben la misma remuneración que los hombres. Y siguen llevando casi todas las cargas del manejo del hogar, pues los hombres no hemos asumido por igual esas responsabilidades: mientras que las mujeres le dedican en promedio siete horas y 15 minutos diarios a las labores del hogar, los hombres apenas les dedicamos tres horas. Considerando solo a quienes trabajan fuera del hogar, la carga de trabajo promedio de las mujeres en Colombia es de más de 13 horas, y la de los hombres 11 horas (incluyendo tiempos de movilización). En las grandes ciudades es peor: la carga diaria de trabajo de las mujeres en Bogotá es de 15 horas, y la de los hombres 12 horas y 30 minutos.

A medida que se hacen mayores, las obligaciones de las mujeres aumentan, pues con más frecuencia que los hombres se quedan solas, a cargo de los hijos y de los más viejos. Como para muchas es imposible conciliar las exigencias domésticas con el trabajo asalariado, se ven forzadas a trabajar por su cuenta en actividades de muy baja remuneración. Esto significa que al llegar a la vejez no cuentan con una pensión, y quedan a merced del apoyo que puedan darles sus hijos.

Si usted es mujer, es muy posible que se vea reflejada solo en parte en esta descripción, pues cada persona es distinta. ¿Cómo se compara su perfil con el de la mayoría de las colombianas de su edad?

PERFILES DE MUJER

La creencia de que el rol de las mujeres es ocuparse del hogar es aún muy común en Colombia: 53% de los colombianos piensa de esa manera. Pero la realidad ha avanzado más rápido: actualmente se dedican a los oficios del hogar tan solo 37% de las mujeres mayores de 20 años. Para más de la mitad de las mujeres la principal ocupación es el trabajo, aunque eso no implica que hayan abandonado las responsabilidades del hogar (cuadro 9.1).

La forma como la mujer se inserta en el mercado laboral cambia mucho con la edad. Al comienzo de su vida laboral, muchas mujeres tratan de conseguir un empleo asalariado. Como eso no es fácil, el desempleo de las mujeres jóvenes es muy alto, y una proporción elevada de las que consigue empleo lo pierde o lo deja pues no se ajusta a sus circunstancias familiares, especialmente cuando llegan los hijos. Así, con la edad, aumenta el porcentaje de mujeres autoempleadas y se reducen los porcentajes de las que son asalariadas o están en busca de empleo.

En paralelo, con el paso de los años también cambia el rol que las mujeres juegan en el hogar. La gran mayoría de las mujeres jóvenes viven aún con sus padres o son pareja del "jefe del hogar" (concepto un poco anticuado que usa el DANE en las encuestas para identificar quién es "la persona reconocida por los demás en el hogar por tener una mayor responsabilidad en las decisiones, por prestigio, relación familiar o de parentesco, razones económicas o tradiciones culturales"). Pero al hacerse mayores, muchas mujeres resultan haciéndose cargo de sus hogares, pues quedan viudas, o se separan. Es decir, tanto laboral como conyugalmente, con la edad las mujeres se vuelven cada vez más independientes. A los hombres nos pasa lo contrario, pero no hay espacio aquí para ocuparse de los hombres.

Cuadro 9.1 Perfil de las colombianas por edad, 2017

	De 20 a 29 años	De 30 a 39 años	De 40 a 49 años	De 50 a 59 años
¿Cuántas son? (millones)	3,9	3,1	2,6	2,4
¿En qué ocupan su tiempo?				
• Trabajando	47%	58%	55%	47%
• Buscando trabajo	3%	3%	2%	1%
• Estudiando	13%	2%	0%	0%
• Oficios del hogar	34%	32%	39%	46%
• Otras actividades	3%	5%	3%	6%
¿Cuál es su situación laboral?				
• Asalariadas	32%	36%	29%	25%
• Autoempleadas	9%	16%	20%	18%
• Desempleadas	11%	7%	6%	3%
• Inactivas laboralmente	48%	40%	45%	54%
¿Cuál es su posición en el hogar?				
• Jefe del hogar	14%	26%	35%	40%
• Pareja del jefe del hogar	32%	50%	51%	46%
• Hija del jefe del hogar	38%	17%	9%	6%
• Pariente del jefe del hogar	12%	4%	4%	6%
• Sin parentesco con jefe del hogar	4%	2%	1%	2%

Fuente: cálculos propios con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de noviembre de 2017.

Sin embargo, estos cambios con la edad no ocurren por igual a todas las mujeres: la gran diferencia la hace el nivel de educación. Unos 4,3 millones de mujeres entre 20 y 59 años tienen alguna educación superior (técnica o universitaria), mientras que 10,7 millones de mujeres de esas mismas edades

solo tienen como máximo bachillerato. Las oportunidades y las vidas de unas y otras son muy distintas. La gran mayoría de las mujeres que tienen educación superior se dedica a actividades diferentes de los oficios del hogar, y muchas de ellas trabajan como asalariadas. En cambio, la mitad de las que no tienen educación superior tienen como principal actividad los oficios del hogar y las que trabajan —solo una de cada tres— se dividen en proporciones no muy diferentes entre asalariadas y autoempleadas. Paradójicamente, las mujeres que tienen poca educación, cuando trabajan, son con mayor frecuencia la cabeza del hogar (cuando a una mujer se le reconoce como jefe del hogar es casi seguro que es quien más aporta económicamente).

LOS INGRESOS DE LAS MUJERES

Cuadro 9.2 Perfil de las colombianas por educación, 2017

	Con educación superior	Sin educación superior
¿Cuántas son? (millones)	4,3	10,7
¿En qué ocupan su tiempo?		
• Trabajando	61%	37%
• Buscando trabajo	2%	2%
• Estudiando	10%	1%
• Oficios del hogar	20%	52%
• Otras actividades	6%	8%
¿Cuál es su situación laboral?		
• Asalariadas	45%	18%
• Autoempleadas	14%	13%
• Desempleadas	8%	5%
• Inactivas laboralmente	32%	64%
¿Cuál es su posición en el hogar?		

• Jefe del hogar	27%	33%
• Pareja del jefe del hogar	35%	44%
• Hija del jefe del hogar	28%	11%
• Pariente del jefe del hogar	8%	10%
• Sin parentezco con jefe del hogar	2%	2%

Fuente: cálculos propios con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de noviembre de 2017. Se incluyen solo las mujeres de 20 a 59 años de edad, como en el cuadro 9.1.

Ya hemos visto que las mujeres que tienen educación superior tienen mayores posibilidades de trabajar, especialmente como asalariadas. La mujer “mediana” que tiene educación superior pasa de ganar unos 1,2 millones de pesos (a precios de 2017) al comienzo de su vida laboral a unos 3,2 millones cuando tiene entre 50 y 59 años. Es cierto que este grupo de mujeres gana menos que los hombres, pero las brechas no son muy grandes (cuadro 9.3). En cambio, las mujeres que no tienen educación superior empiezan ganando el salario mínimo y terminan ganando menos de 600.000 pesos mensuales pues, con alta probabilidad, pasan de ser asalariadas a ser autoempleadas. Las brechas de remuneración frente a los hombres tienden por lo tanto a ampliarse con el paso del tiempo, ya que los hombres sin educación superior al menos consiguen mantener aproximadamente el mismo ingreso laboral a lo largo de sus vidas.

Cuadro 9.3 Ingresos típicos por educación, sexo y edad, 2017

	De 20 a 29 años	De 30 a 39 años	De 40 a 49 años	De 50 a 59 años
Con educación superior				
• Mujeres	$1'253.140	$2'000.000	$2'430.000	$3'200.000
• Hombres	$1'500.000	$2'200.196	$3'081.000	$3'275.000
• Brecha de remuneración	-16%	-9%	-21%	-2%

Sin educación superior				
• Mujeres	$737.717	$730.000	$600.000	$550.000
• Hombres	$900.857	$1'000.000	$900.098	$900.000
• Brecha de remuneración	-18%	-27%	-33%	-39%

Fuente: cálculos propios con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de noviembre de 2017.

Quién puede poner en duda que las mujeres sin educación superior tienen la vida muy difícil si, además, como ya mencionamos, a medida que se hacen mayores tienen que hacerse cargo de las responsabilidades económicas del hogar.

Hablar de la mujer “mediana” de cada grupo es por supuesto una gran simplificación. La mujer que ha sobresalido en sus estudios, que ha asumido más responsabilidades que sus compañeros de trabajo y que ha sido creativa y entregada a su profesión no es la mujer mediana. La destacada economista Ximena Peña (q. e. p. d.), quien lo único que tenía de mujer mediana era la estatura, estudió precisamente este asunto de forma muy rigurosa (con Alejandro Badel), comprobando que, en efecto, las mujeres como ella se chocan en Colombia contra un “techo de cristal”. Es decir, la brecha de salario es más pronunciada en los niveles más altos, que se mantienen en gran medida reservados a los hombres. Pero además encontró que las mujeres que tienen menos educación se hunden en un “piso de arenas movedizas”, pues el salario mínimo no es un piso protector de su ingreso, como sí es en el caso de los hombres. Por consiguiente, en los niveles más bajos las brechas son también más pronunciadas de lo que reflejan las medianas.

Ximena estudió igualmente si los menores ingresos de las mujeres en relación con los hombres se pueden explicar porque tienen menos educación y menos experiencia, o si se deben más bien a que la educación y la experiencia de las

mujeres no se remunera igual de bien que la de los hombres. Como usted ya lo habrá imaginado, la razón es esta última: el “mercado” (un eufemismo para no culpar directamente a los empleadores) no reconoce igual a hombres y mujeres. Aparte de que la educación y la experiencia de las mujeres valen menos que las de los hombres, la maternidad tiene un costo extra, que según los cálculos de Ximena (con Laura Olarte) es 9% para todas las madres, o 18% para las madres con hijos menores de 5 años. Como veremos más adelante, las mujeres con hijos pequeños tienen más dificultades en encontrar empleos y por eso se ven forzadas a aceptar peores trabajos.

¿POR QUÉ TANTAS MUJERES DESEMPLEADAS?

No tiene sentido hablar de “la” tasa de desempleo, como si todos los colombianos que quieren y pueden trabajar tuvieran el mismo riesgo de tener que buscar trabajo (para calcular la tasa de desempleo se excluye del denominador a quienes no quieren o no pueden trabajar). Una cosa es la tasa de desempleo masculina, que en 2017 estuvo alrededor de 7% y otra es la tasa de desempleo femenina: un alarmante 12%, que afecta a 1,3 millones de mujeres. Si hombres y mujeres tuvieran las mismas posibilidades de conseguir empleo, la situación laboral colombiana sería más parecida a la de Estados Unidos, donde la tasa desempleo es siempre casi exactamente la misma para hombres y mujeres (4,3% en 2017).

Si usted es una mujer dispuesta a salir a trabajar, sus chances de encontrarse desempleada son mayores si es casada y si tiene hijos pequeños, pero son menores si es jefe del hogar (pues no puede darse el lujo de buscar demasiado). Es más fácil conseguir empleo si usted tiene educación técnica o profesional y si el resto de su familia tiene buenos empleos (pues eso implica por lo general buenas conexiones que a usted le pueden ayudar). Si nada de esto le sorprende, es posiblemente porque lo ha vivido en carne propia.

Mientras que la sociedad está organizada para que los hombres podamos trabajar tranquilos, para la mayoría de las mujeres trabajar por fuera del hogar implica un conflicto debido a las normas culturales que establecen que la crianza de los niños y el cuidado del hogar son tareas femeninas. Si la mujer quiere trabajar, tiene que encontrar un empleo que interfiera lo menos posible con “sus” responsabilidades. Y eso no es fácil. Si la mujer carece de los medios para buscar con calma, como le ocurre a la mayoría que son jefes del hogar, tiene que autoemplearse o aceptar muy malos trabajos. Y las que sí tienen los medios para buscar el empleo que les conviene, toman mucho más tiempo en encontrarlo si tienen hijos pequeños que cuidar.

El machismo no es igual en todas partes. En Barranquilla o Pasto, la situación para las mujeres que quieren trabajar es todavía más difícil, pues prevalece la tradición de que la mujer que tiene un esposo que “pueda sostenerla” no debería trabajar, haya o no niños que atender. Al menos este prejuicio ya casi no existe en Bogotá o Bucaramanga, donde se considera que toda mujer tiene la obligación de trabajar, tenga o no pareja o hijos.

Por supuesto, no todo es cultural. La distancia a los sitios de empleo puede determinar si una mujer con hijos pequeños consigue emplearse o no. Por ejemplo, entre las mujeres casadas más pobres de las comunas de Medellín, la tasa de desempleo de las que viven más lejos de los sitios de trabajo es casi siete puntos porcentuales más alta que la de las que viven más cerca. Y si en Bogotá lograran reducirse a la mitad los tiempos de viaje de ida y regreso a los puestos de trabajo (que en promedio para hombres y mujeres son de dos horas), no cambiaría la tasa de desempleo, pero saldrían a trabajar 40% más mujeres.

La falta de guarderías es otro impedimento para que las mujeres puedan trabajar. Solo uno de cada seis niños menor de 3 años y apenas dos de cada tres niños entre 3 y 5 años asisten a un centro de cuidado infantil. Este problema debería estar resuelto, puesto que durante cuatro décadas se exigió que todas las empresas pagasen una suma equivalente a 2% de su nómina salarial (3% desde 1988) “para que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar atienda la

creación y sostenimiento de centros de atención integral al preescolar para menores de siete años”, según rezaba la Ley 27 de 1974. Como vimos en el capítulo anterior, en 2013 se eliminó este parafiscal y el funcionamiento del ICBF pasó a depender de los recursos generales de presupuesto.

Una cobertura más amplia de servicios de cuidado infantil podría tener un impacto enorme. La experiencia de Medellín es reveladora. El gobierno de la ciudad estableció en 2006 el programa Buen Comienzo para atender gratuitamente infantes en condiciones de vulnerabilidad, ya que para entonces el ICBF atendía apenas unos 50.000 menores de 5 años de los 150.000 que conformaban aproximadamente esta población objetivo.

Buen Comienzo amplió sustancialmente las posibilidades laborales de las madres, según un estudio de Lina Cardona y Leonardo Morales, del Banco de la República de Medellín. Comparando con las zonas donde no hay guarderías, los autores encontraron que, donde se pone en funcionamiento una guardería o jardín infantil, se duplica el número de madres de menores que pueden salir a trabajar. Donde no hay guarderías solo tres de cada 10 madres pueden trabajar, mientras que allí donde hay una guardería a menos de 500 metros, seis de cada 10 madres pueden participar laboralmente. Es difícil pensar en un programa de mayor impacto sobre los ingresos y las condiciones de vida en las familias en las zonas beneficiadas. Y, por supuesto, sobre los niños atendidos en las guarderías, cuyo bienestar es el principal objetivo del ICBF.

Por consiguiente, las normas culturales, la movilidad y la provisión de jardines infantiles son asuntos fundamentales para las mujeres. El problema es que casi siempre son los hombres los que se declaran guardianes de la cultura y los que deciden en qué se gastan los recursos públicos.

EL POPULISMO CON LA MATERNIDAD

La licencia de maternidad en Colombia fue elevada de 14 a 18 semanas por

medio de una ley que fue aprobada en forma unánime por el Senado de la República a fines de 2016. ¿Qué oposición podría tener una medida que intenta beneficiar a las mujeres y mejorar el cuidado infantil?

Desafortunadamente, las buenas intenciones de los legisladores a menudo tienen consecuencias contrarias a su objetivo. En 2011 la licencia de maternidad se extendió de 12 a 14 semanas, con los mismos argumentos que en 2016. ¿Y qué ocurrió? Pues que aumentó la discriminación laboral contra las mujeres en las edades de mayor fertilidad porque para muchas empresas es difícil conseguir y entrenar reemplazos de personal de forma temporal, sin incurrir en complicaciones administrativas, riesgos laborales y costos extras. Como resultado, las mujeres en el grupo de alta fertilidad participan ahora menos en el mercado laboral, se ocupan más en el sector informal y las que son empleadas ganan menos. Estas son las conclusiones de un cuidadoso estudio de las investigadoras Natalia Ramírez, Ana María Tribín y Carmiña Vargas.

Así, aunque el pequeño grupo de mujeres que tienen buenos empleos resultó beneficiado, la mayoría silenciosa de las mujeres menos afortunadas salió perjudicada. Actualmente hay tal discriminación laboral contra las mujeres jóvenes con bajos niveles de educación que se considera normal como condición para ser contratadas que presenten un certificado médico donde conste que no están embarazadas. Aunque es ilegal que las empresas pidan ese tipo de información, según una encuesta que hizo Profamilia en 2005, al 32,5% de las mujeres que han trabajado alguna vez les exigieron prueba de embarazo, al 2,2% les solicitaron prueba de esterilización, al 7,6% les pidieron prueba de sida y al 3,1% las despidieron cuando estaban embarazadas. La discriminación laboral contra las mujeres en edad fértil es una de las razones por las que tantas colombianas jóvenes que tienen poca educación tienen dificultad para encontrar empleo asalariado y les toca trabajar como autoempleadas en el sector informal.

Aparte de estos efectos laborales negativos, las licencias de maternidad refuerzan el machismo. Basta ver la forma como fue anunciada la medida en la revista *Semana*: la ley ayudará a “garantizar mayor presencia de la madre con su

recién nacido”, y a que se tome conciencia de “lo que significa ser mamá y (…) del tiempo que le debemos dedicar a nuestros niños”. Para rematar, la revista habla de “descanso después del parto”, como si el cuidado de un recién nacido fuera una vacación.

Las investigadoras Ramírez, Tribín y Vargas han propuesto un conjunto de medidas legislativas y de política pública dirigidas a socializar los costos de la maternidad de forma más efectiva y a modificar las percepciones culturales de la maternidad y la crianza. Según las autoras es necesario un pacto social que promueva un sentido de responsabilidad por el cuidado infantil en todos los miembros de la sociedad. Esto implica cambios culturales, legales e institucionales para que ambos padres compartan las responsabilidades de cuidado de los hijos (aparte de expandir la red pública de apoyo al cuidado infantil, como ya mencionamos).

Sin embargo, las investigadoras consideran que es difícil socializar estos costos y que se requieren políticas más ambiciosas. Su propuesta central, sin duda polémica, consiste en extender a los hombres licencias de paternidad en condiciones semejantes a las que se otorgan hoy a las mujeres, así como incentivos para que los padres las disfruten. Una opción es que las licencias puedan ser aprovechadas solo en la medida en que ambos padres las tomen, o haya bonificaciones para los padres que las soliciten. Hay ejemplos exitosos de este tipo en Alemania, Polonia y Suecia. Dichas medidas pueden ayudar a cambiar las actitudes sociales sobre el cuidado infantil, como lo sugiere la evidencia internacional.

Se trata de una propuesta polémica, por diversas razones. En primer lugar, porque puede elevar el costo del empleo formal, lo que atentaría contra la eficiencia de la economía y los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, este efecto puede mitigarse o eliminarse completamente si las licencias actuales son compartidas entre padres y madres o si la extensión para los padres es limitada. Otros riesgos importantes consisten en que las empresas decidan discriminar también contra los maridos de las mujeres en edades más fértiles, por razones

semejantes, y que si no hay cambio en las conductas la presencia de los hombres en el hogar se convierta en una carga adicional para las mujeres. Como es imposible establecer por anticipado la importancia de estos riesgos, sería conveniente experimentar en forma controlada en alguna ciudad para poder evaluar los resultados antes de convertir estas propuestas en legislación nacional (en los países desarrollados ha sido también un proceso lento).

Como advierten Ramírez, Tribín y Vargas, para que las licencias de paternidad tengan alguna posibilidad de éxito es necesario que se hagan campañas educativas y de persuasión a fin de cambiar el rol de los hombres en el hogar. Los cambios culturales pueden propiciarse con iniciativas como el programa Equipares del Ministerio de Trabajo, que incluyó comerciales de televisión para resaltar el papel del hombre en la crianza de los hijos. En sí mismas, las campañas educativas son una propuesta relevante debido a la importancia de los factores culturales en las dificultades que enfrentan las mujeres para conciliar el trabajo fuera del hogar con las responsabilidades del cuidado de los niños y el manejo del hogar. Sin embargo, más que promover una reingeniería social que puede carecer de justificación política, las entidades del Estado pueden propiciar y facilitar la discusión pública sobre el rol de la mujer.

¿Quiere saber más?

Sobre la importancia de los jardines infantiles para el desempeño laboral de las mujeres se recomienda Mateo Díaz y Rodríguez-Chamussi (2017). Aunque tienen algunos pedazos técnicos, son muy interesantes los trabajos citados de Cardona y Morales (2016) sobre jardines infantiles y de Ramírez, Tribín y Vargas (2016) sobre licencias de maternidad. Ambos forman parte del libro editado por Arango, Castellani y Lora (2016), donde se analizan muchos de los temas de este capítulo.

X

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA SALUD DE LOS COLOMBIANOS

En la generación del silencio (los nacidos entre 1925 y 1945), era afortunado el que vivía más de 38 años. Esa era la edad promedio a la que llegaba la gente, pues muchos morían en los primeros años de vida. En mi generación, la de los "baby boomers" (1946-1964), la "expectativa de vida al nacer" (es decir, el promedio de años de vida que alcanza una cohorte si se mantienen las tasas de mortalidad de ese momento) subió a cerca de 50 años, en la generación X (1965-1979) llegó a 62 años, y en la actualidad es cerca de 73 años (cuadro 10.1).

Hubo, entonces, una reducción enorme de la mortalidad en cuestión de dos generaciones. La expectativa de vida aumentó sobre todo porque más bebés sobrevivían y llegaban a los 5 años. En mi generación todavía uno de cada ocho nacidos vivos se moría antes de cumplir los 5 años. Era tan frecuente que muriera un bebé, que casi pasaba sin notarse, excepto para los padres. Ya en la generación X era solo uno de cada 12 que moría antes de los 5 años, en la generación de los milenials (1980-1999) uno de cada 26 y en la generación Z (los nacidos este siglo) apenas uno de cada 50.

Al mismo tiempo, el tamaño de las familias se redujo de siete hijos en mi generación (justo mi caso, y todos sobrevivimos aún), a dos hijos en la generación Z (claro, ellos aún no han tenido esos hijos pues todavía son muy jóvenes, pero es el número aproximado que se espera que tengan en promedio todas las mujeres de esta generación hasta el final de sus vidas reproductivas). De mantenerse ese promedio, la población eventualmente llegará a su máximo y

se estabilizará, pues los dos hijos de cada mujer la reemplazarán a ella y a un hombre cuando mueran.

Cuadro 10.1 Indicadores de salud por generación

	1925-1945: Del silencio	1946-1964: Baby boomers	1965-1979: Generación X	1980-1999: Milenials	2000-2016: Generación Z
Expectativa de vida al nacer	37,9	49,5	62,0	68,3	72,8
Mortalidad hasta los 5 años (%)	…	12,6	8,7	3,8	2,0
Número de hijos por mujer	…	7,0	5,1	3,1	2,1
Desnutrición infantil (%)	…	Más de 32	27,2	22,7	15,7
Estatura de los hombres (cm)	165,5	167,9	169,2	170,8	…
Estatura de las mujeres (cm)	153,9	156,5	157,5	158,8	…

Fuentes: véanse las Notas técnicas al final del libro.

Las condiciones de salud de quienes sobrevivían dejaban mucho que desear. La mayoría de las colombianos eran pobres y se alimentaban mal, como vimos en el capítulo 3. Como resultado, por lo menos uno de cada tres niños que sobrevivía a la edad de 5 años tenía menos talla de lo que podría considerarse

normal para la edad.

Desafortunadamente, reducir la desnutrición ha sido mucho más lento que bajar las tasas de mortalidad. Entre los colombianos nacidos este siglo, todavía uno de cada ocho sufre de desnutrición. De igual forma, la estatura que alcanzan de adultos los colombianos ha subido, pero a un ritmo apenas moderado. Cada generación ha ganado a lo sumo un par de centímetros respecto a la generación anterior: los milenials hombres miden en promedio 1,71 m y las mujeres 1,59 m. Con mis 1,67 m de estatura, como corresponde a mi generación, yo sigo sintiéndome más o menos promedio… si estoy rodeado por colombianos. Pero no así estando en medio de gringos o de alemanes.

POR QUÉ BAJÓ TAN RÁPIDO LA MORTALIDAD Y TAN LENTO LA DESNUTRICIÓN

Cuando se habla de cómo mejorar la salud, mucha gente piensa automáticamente en hospitales y médicos. Lo que ocurrió con las condiciones de salud durante el siglo XX tuvo muy poco que ver con eso. Lo fundamental fue la reducción de la mortalidad infantil por el avance de la salud pública, entendiendo por eso: (1) las campañas de vacunación masiva contra las enfermedades infecciosas prevenibles, tanto bacterianas (cólera, difteria, tos ferina, tétanos, tuberculosis) como virales (paludismo, poliomelitis, sarampión, rubéola, varicela y viruela, la única enfermedad erradicada del planeta); (2) las campañas de fumigación con DDT para el control de mosquitos transmisores de malaria, fiebre amarilla, dengue y mal de Chagas en el campo y las pequeñas poblaciones (el DDT fue prohibido en 1993 por sus efectos cancerígenos y neurotóxicos); (3) la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado, especialmente en las ciudades; y (4) la difusión de la terapia de rehidratación oral (sal y azúcar disueltas en agua potable) para evitar las muertes infantiles por deshidratación en casos de diarrea, considerada con razón como el avance médico más importante del siglo XX.

El creciente acceso a servicios profesionales de salud fue muy importante para la reducción de las muertes de bebés y sus madres durante el parto, dado que los partos pudieron ser atendidos por personal entrenado (no necesariamente médicos) en condiciones sanitarias adecuadas (en 1986 todavía cerca de 30% de los partos no eran atendidos por profesionales, actualmente ocurre así en menos del 1% de los partos).

Paradójicamente, durante la segunda mitad del siglo XX fue posible ampliar y mejorar los servicios de salud hospitalaria *reduciendo* en términos relativos el número de camas hospitalarias (de 2,6 por cada 1.000 habitantes en 1960 a apenas una por cada 1.000 habitantes en 2006) porque mejoraron los procedimientos de intervención y recuperación de los pacientes y se extendieron las prácticas de esterilización y prevención de infecciones en los hospitales.

Por su parte, la desnutrición infantil se redujo gracias en parte a la rehidratación oral para tratar las diarreas, a los programas de desparasitación y a la vacunación contra las enfermedades infecciosas, ya que si el cuerpo tiene que luchar contra estos problemas de salud le quedan menos nutrientes disponibles para crecer. Pero estas son solo algunas de las causas de la desnutrición. Otras razones cruciales son el desarrollo intrauterino —que se puede retrasar si la madre sufrió a su vez de desnutrición cuando niña, o si es anémica o se alimenta mal— y el tipo de cuidado, estímulos y nutrición que recibe el bebé durante sus dos primeros años de vida. Ese breve período entre la concepción y los dos años tiene una gran influencia en el resto de la vida, porque determina en gran medida no solo el crecimiento del cuerpo sino también el desarrollo cerebral. Quienes crecieron desnutridos tienen peor desempeño académico, más quebrantos de salud y peores empleos que quienes crecieron normalmente. Los retrasos de desarrollo de los dos primeros años difícilmente pueden corregirse posteriormente.

Aunque las condiciones de desarrollo infantil temprano han mejorado, son todavía muy deficientes: uno de cada 10 niños tiene bajo peso al nacer, el período promedio de lactancia es 1,8 meses —cuando lo aconsejable es un

mínimo de seis meses—, a los 6 años uno de cada cinco infantes no tiene completo su esquema de vacunación, y no reciben atención integral tres de cada cuatro infantes que son vulnerables por sus circunstancias familiares. En 2011 se creó la estrategia De Cero a Siempre para atender todos estos problemas con un enfoque articulado para que los niños se puedan desarrollar en forma saludable. Esto implica no solo estar libre de enfermedades y tener la talla o el peso normal, sino ser acogidos en ambientes estimulantes para su crecimiento como personas y como miembros de la sociedad. En 2016, por los mismos días que se firmaba el Acuerdo de Paz con las FARC, la estrategia De Cero a Siempre fue convertida en ley.

LA REORGANIZACIÓN DE LA SALUD DE 1993

Después de los grandes avances de la salud pública durante la mayor parte del siglo XX, a comienzos de la década de los noventa los retos eran muy distintos. El principal problema era la desigualdad en el acceso a los servicios personales de salud. Solo una de cada seis personas tenía seguro de salud. La mitad de los gastos en salud eran pagados del bolsillo de los pacientes, lo cual significaba que solo los ricos podían tener servicios de calidad en el momento oportuno. Una de cada tres personas decía que (en el mes de referencia de la entrevista) los cuidados de salud que había necesitado no habían sido atendidos y solo 30% de la población hacía consultas preventivas de salud al menos una vez al año.

Había una razón para que esto fuera así: el sistema estaba organizado en forma segmentada por clases sociales: la medicina privada para los ricos, los servicios del Instituto de Seguridad Social para los de clases medias asalariadas y los servicios públicos y “de caridad” para los pobres, expresión que evidenciaba que la salud no era un derecho universal.

Con la Ley 100 de 1993, que dio los primeros pasos para implementar el nuevo principio constitucional del derecho a la salud, se reorganizó

completamente el sistema, como veremos enseguida. Un cuarto de siglo más tarde, es obvio que la reforma fue exitosa en sus objetivos centrales: 96% de la población está cubierta por seguro de salud, el gasto privado en salud representa apenas 15% del gasto total y solo una de cada 50 personas dice no haber conseguido (en el mes de referencia) el cuidado de salud que necesitaba. Como es obvio, los retos de ahora son muy distintos: el mayor acceso ha elevado el gasto y las expectativas de servicios, generando una situación de crisis financiera permanente y de pérdida de credibilidad del sistema. Esos retos son crecientes, debido al envejecimiento de la población y a la continua aparición de nuevos medicamentos y tecnologías a precios elevados. Para poner en contexto los retos conviene entender primero la forma como está organizado el sistema de salud.

En cualquier lugar del mundo la organización de la salud tiene que lidiar con dos problemas: que los pacientes no tienen el conocimiento ni el criterio para decidir los cuidados y el tratamiento que más les conviene, y que las necesidades de servicios de salud son imprevisibles a nivel individual pero previsibles con un cierto grado de confianza a nivel colectivo. Para enfrentar estos dos problemas los sistemas de salud suelen organizarse como sistemas solidarios de aseguramiento colectivo con entidades responsables de la prevención y atención de la salud.

En efecto, la reforma de 1993 creó dos tipos de entidades de salud: las “promotoras de salud” (EPS) y las “prestadoras de salud” (IPS). Las EPS podrían llamarse también “aseguradoras de salud”, pues son las encargadas de conseguir afiliados al sistema y manejar el riesgo en salud, mientras que las IPS son las encargadas de prestar los servicios de salud que demanden las EPS para sus afiliados. En principio, a las EPS les conviene velar por los intereses de sus afiliados, pues sus costos se reducirán en la medida en que promuevan hábitos saludables entre sus afiliados y en la medida en que compren a buenos precios servicios de buena calidad de las IPS. En principio también, si hay competencia entre las EPS, estas harán más esfuerzo en dichas actividades. De igual forma, a las IPS les conviene operar en forma eficiente para reducir los costos de los

servicios que venden a las EPS, y se esforzarán en ser eficientes en la medida en que haya más competencia entre ellas.

La reforma estableció dos regímenes de afiliación a las EPS: el régimen contributivo, para quienes son trabajadores formales o independientes de altos ingresos, y el régimen subsidiado, para los demás (la afiliación en ambos casos cubre automáticamente a los miembros de familia). En el régimen contributivo el trabajador aporta 4% de su salario hasta 10 salarios mínimos (hasta 2013 las empresas aportaban además 8,5% del salario, pero esta contribución fue reemplazada por mayores impuestos a las utilidades de las empresas).

En ambos regímenes las EPS reciben una suma fija por afiliado, llamada "unidad de pago por capitación" que se destina a prestar una lista de servicios llamada "plan de beneficios de salud" o PBS, la cual se actualiza periódicamente teniendo en cuenta los avances en las tecnologías de la salud (hasta 2012 el plan de beneficios era inferior para los afiliados al régimen subsidiado, pero esa diferenciación fue eliminada, haciendo justicia al principio constitucional del derecho a la salud). Los medicamentos y procedimientos que no están incluidos en el PBS también resultan cubiertos en su mayoría en ambos regímenes, previa una serie de acciones de control para ser aprobados (en lugar del recurso a tutelas judiciales como era común hasta 2015).

Además, existen sistemas de seguros prepagados para cubrir gastos no contemplados en los regímenes contributivo y subsidiado, y algunos sistemas especiales de aseguramiento en el sector público. Y, finalmente, quedan los gastos de bolsillo para los copagos, las cuotas moderadoras y otros gastos no cubiertos.

Se calcula que el gasto total en salud (público y privado) en 2016 llegó a 58 billones de pesos, equivalentes a 6,7% del PIB y a 1,2 millones de pesos anuales por persona aproximadamente. El régimen contributivo absorbe 36% de ese gasto, el régimen subsidiado 30%, los seguros prepagados junto con los seguros obligatorios del sector público 19%, y los gastos de bolsillo 15% aproximadamente.

La principal virtud del sistema de salud colombiano es haber conseguido una cobertura prácticamente universal con servicios semejantes para todos. Aunque muy pocas de las personas de las clases “dominante” y “acomodada” (que constituyen el 10% más rico de la población) están en el régimen subsidiado, esto no significa que no reciban subsidios estatales de salud, ya que una tercera parte de los gastos del régimen contributivo son cubiertos por transferencias de recursos públicos. Por otro lado, uno de cada cinco colombianos de clase media recibe servicios de salud sin hacer contribuciones, mientras que uno de cada cuatro colombianos de clase baja sí hace contribuciones al sistema (cuadro 10.2). Por consiguiente, aunque el sistema en su conjunto es redistributivo, una parte importante de los recursos no son asignados de forma progresiva. Sin embargo, este no es el principal problema que tiene el sistema.

Cuadro 10.2 Régimen de salud por clase social

	Régimen contributivo	Régimen subsidiado	Regímenes especiales	No afiliado
Clase dominante (1% más rico)	89%	2%	5%	3%
Clase acomodada (siguiente 9%)	85%	5%	8%	2%
Clase media (40% del medio)	71%	21%	3%	5%
Clase baja (50% más pobre)	28%	64%	1%	8%
Totales	46%	46%	2%	6%

Fuente: cálculos propios con datos del DANE de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares, 2016-2017.

EL PROBLEMA FINANCIERO

El mayor problema del sistema de salud en la actualidad es su insostenibilidad financiera. Los gastos de salud han crecido en forma muy acelerada: desde comienzos del siglo el gasto per cápita se ha doblado y el gasto total ha aumentado 136% (ambos ajustados por inflación). Las principales razones del aumento del gasto son el envejecimiento de la población, el aumento en el precio de los medicamentos y las intervenciones cada vez más costosas e innecesarias.

El envejecimiento de la población implica que las principales causas de enfermedad y muerte ya no son las enfermedades contagiosas, las afecciones relacionadas con la maternidad y la desnutrición o los accidentes y heridas, como era antes. Ahora las principales causas de enfermedad y muerte son las enfermedades no transmisibles, tales como infartos y cáncer. Mientras que las enfermedades no transmisibles causaban una tercera parte de las muertes en las décadas de los setenta y ochenta, en 2000 fueron la causa del 62% de las muertes y en 2016 del 75% de las muertes. Muchas de las enfermedades no transmisibles son crónicas, lo que significa tratamientos extendidos por períodos muy largos. La continua aparición de nuevas drogas y procedimientos implica costos crecientes, difíciles de contener, que en muchos casos no son justificables en vista de su reducida eficacia.

Alejandro Gaviria, siendo ministro de Salud y Protección Social (2012-2018), padeció estos problemas en carne propia. Debido a la liberación de los precios de los medicamentos, entre 2006 y 2010, el costo de drogas no incluidas en el plan de beneficios pasó de 247.000 millones de pesos a 2,4 billones de pesos. “Fue una fiesta con consecuencias ruinosas, literalmente. Las deudas de los pagadores crecieron de manera acelerada. Los patrimonios de las compañías aseguradoras se deterioraron rápidamente y la confianza pública en el sistema de salud se fue

perdiendo, diluyendo en medio de los escándalos”. Por estas razones, en 2013 se tomó la decisión de imponer topes a los precios de medicamentos monopólicos, en los casos en que había evidencia de abuso de las empresas farmacéuticas, como el rituximab para tratar ciertos tipos de cáncer, cuyo sobreprecio entre 2007 y 2009 había causado pérdidas por 70.000 millones de pesos al sistema de salud.

Aunque necesarios, los controles de precios no resuelven el problema ético que representan los altos precios de los medicamentos. Los nuevos medicamentos contra el cáncer cuestan mucho, 800 o 1.000 millones de pesos al año por paciente, pero aportan apenas tres meses más de vida en promedio (40% de los tratamientos oncológicos no tienen efecto alguno, son apenas “esperanzas a precios de oro”). Gaviria se pregunta: “¿deben ser pagados totalmente por los sistemas de salud? Si la respuesta es sí, ¿cómo hacerlo sin llevarlos a la quiebra? Si la respuesta es no, ¿cómo hacerlo sin afectar los derechos fundamentales? Buena parte de los problemas financieros de los sistemas de salud viene de allí, de nuestra incapacidad colectiva de enfrentar decididamente este dilema democrático y bioético”.

Después de enfrentar a las farmacéuticas y siendo todavía ministro, Gaviria fue diagnosticado con un cáncer linfático. Y fue tratado con rituximab. Esa batalla también la ganó.

OTROS PROBLEMAS DEL SISTEMA

Según una reciente evaluación que hizo la OECD:

> Colombia tiene un sistema de salud bien diseñado, con políticas e instituciones ampliamente efectivas, de las que otros países podrían aprender, y que merece ser más conocido internacionalmente. Colombia ha conseguido ofrecerles a casi todos los ciudadanos protección financiera contra costos excesivos de los cuidados de salud, así como una misma canasta de servicios para aquellos con y sin empleo formal.

Aunque la introducción de mecanismos de mercado en el sistema de salud

generó inicialmente mucha resistencia, fue esencial para conseguir estos resultados. Pero ningún mercado funciona bien sin el andamiaje institucional que lo soporte. En el caso de la salud, ese andamiaje no es fácil de montar ni mantener en forma.

Como las actividades de salud pública habían estado antes totalmente en manos del gobierno, las EPS en la práctica ignoraron desde un principio su responsabilidad de promover hábitos saludables y de adelantar otras actividades para prevenir los riesgos de salud. Con una clientela poco exigente y con muy bajas expectativas sobre los cuidados de salud, tampoco prestaron la debida atención a controlar el tipo y calidad de las intervenciones ofrecidas por las IPS a los pacientes. Así las cosas, las EPS se convirtieron esencialmente en liquidadoras de cuentas, encargadas, por un lado, de recibir las cotizaciones del régimen contributivo y los pagos por capitación del régimen subsidiado y, por otro, de pagar los servicios provistos por las IPS, pero sin desarrollar la debida relación con los afiliados ni con los proveedores.

Las capacidades institucionales iniciales de las IPS tampoco eran las ideales. Los antiguos hospitales públicos y del seguro social no tenían ninguna experiencia en control de costos, en medir la eficacia de las intervenciones o en fijar los precios de los servicios ofrecidos. Solo los proveedores privados de medicina para los ricos habían desarrollado hasta cierto punto estas capacidades, pero tenían poca experiencia en lidiar con el sistema de seguros.

En estas circunstancias, la modernización del sistema de salud ha sido un proceso lento de desarrollo de capacidades y de adaptación de los roles de todos los participantes. Varias EPS se han visto abocadas a la quiebra por deficiencias de gestión de los riesgos, por malversación de fondos y por problemas financieros. La fuente más grave de problemas financieros de las EPS es el “recobro” de gastos en procedimientos y medicamentos que no están contemplados en el plan de beneficios de salud. Como ya mencionamos, estos gastos se elevaron de 0,2 billones de pesos en 2006 a 2,4 billones de pesos en 2010. A pesar de los controles a los precios de las drogas, llegaron a 3,4 billones

de pesos en 2017. Para las EPS el problema consiste en que se ven obligadas a pagar con la promesa de que serán reembolsadas por el gobierno, cosa que en muchos casos solo ocurre de forma parcial y tardía. Para el gobierno, los recobros son el canal por donde se pierden más recursos fiscales para el sector.

Por su parte, también numerosos hospitales y centros de salud públicos han tenido crisis financieras por los retrasos en los pagos de las EPS, prácticas inapropiadas de compras y deficiencias en la supervisión financiera. Para enfrentar la insostenibilidad financiera de muchos hospitales y centros de salud públicos, el gobierno ha adoptado desde 2014 diversas medidas de saneamiento financiero condicionado, pero todavía en 2017, dos de cada cinco hospitales y centros de salud públicos tenían riesgos financieros importantes.

Gran parte de los problemas de nuestro sistema de salud ponen de manifiesto que estamos viviendo una "tragedia de los comunes", que consiste en que no cuidamos bien aquellos recursos que son propiedad de todos. Los pacientes contribuyen a desangrar el sistema porque no tienen conciencia del costo que implica la atención urgente que demandan para problemas menores, como una simple gripa. Los médicos desangran al sistema porque recetan medicamentos costosos en lugar de drogas genéricas igualmente efectivas. Las IPS desangran al sistema haciendo exámenes innecesarios e intervenciones con muy baja probabilidad de mejorar la salud o extender la vida del paciente. Los jueces desangran al sistema fallando tutelas que buscan proteger el derecho de un individuo sin considerar las limitaciones de recursos del sistema.

EL FUTURO DE LA SALUD

La mejora de las condiciones de salud de los colombianos en este siglo ha sido impresionante. Se han reducido a la mitad los años de vida perdidos (hasta los 69 años de edad) por todo tipo de enfermedades mortales y "causas externas". Lo que más ha contribuido a esta reducción (40%) ha sido la disminución de los

asesinatos, responsables inicialmente del 27% de los años de vida perdidos de todas las personas (37% de los años de vida perdidos por los hombres). Las siguientes fuentes de ganancia de años de vida han sido la reducción de la mortalidad de los recién nacidos (12% de la ganancia), las causadas por enfermedades del sistema circulatorio (12%) y por enfermedades respiratorias (6%). La reducción de las muertes debidas a todos los tipos de cáncer apenas ha aportado 4% de los años adicionales de vida hasta los 69 años, pero su contribución a edades mayores seguramente ha sido sustancial.

Dados estos avances, con toda probabilidad, los colombianos de la generación Z tendrán vidas más largas y más sanas que cualquiera de las generaciones anteriores. Esta es la primera generación para la que los problemas de salud dependerán más de sus propios comportamientos que de condiciones fuera de su control, como eran en el pasado la provisión de los servicios de agua y alcantarillado, las campañas de vacunación y fumigación, la difusión del conocimiento básico sobre el tratamiento de las diarreas o las posibilidades de acceder en forma oportuna a servicios médicos y hospitalarios.

Aunque, como vimos, la desnutrición no es un problema totalmente resuelto, el exceso de peso entre los niños es cada vez mayor: pasó de afectar a 4,9% de los niños de 5 años en 2005 a 6,3% en 2015. Y entre los adolescentes es mucho peor: uno de cada cinco tiene sobrepeso. El origen del problema está en hábitos alimenticios y de comportamiento inadecuados que perjudicarán la salud futura de la generación Z:

- Para cuatro de cada cinco jóvenes, los productos de paquete son componentes permanentes de su dieta diaria
- Tres de cada cuatro consumen gaseosas y bebidas azucaradas al menos una vez al día
- Uno de cada dos escolares consume comidas rápidas al menos una vez a la semana
- Nueve de cada 10 adolescentes no consume suficientes frutas y verduras

- Tres de cada cuatro no consumen los lácteos recomendados
- Cerca de la mitad añaden regularmente sal a las comidas
- La mitad de los escolares en Colombia pasa más de tres horas diarias viendo televisión, navegando en internet o jugando videojuegos en lugar de realizar actividades físicas
- Uno de cada cuatro jóvenes fuma al menos una vez al mes (y más en los colegios oficiales que en los privados)
- Dos de cada tres han consumido alcohol (en la mitad de los casos antes de los 14 años)
- Uno de cada cuatro estudiantes siente que en sus colegios hay humo de tabaco y uno de cada seis percibe que eso pasa en sus casas
- Solo el 15% de los jóvenes cumple con los niveles de actividad física recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

Como lo dijo un editorial de *El Tiempo* dedicado a este tema (24 de noviembre, 2018):

> Llegó la hora de tomar en serio estas variables. No hay excusas para no reabrir los debates sobre la necesidad de fijar mecanismos de control para el consumo de bebidas azucaradas y comida chatarra, sobre la obligación de un etiquetado saludable para productos de riesgo, así como la regulación de las tiendas escolares y el castigo a quienes violen las normas establecidas de expender licor y cigarrillos a menores de edad y en los perímetros escolares. Todo esto sin dejar de lado que también se requieren una sociedad propositiva y familias y maestros que eduquen con el ejemplo

Yo solo tengo que agregar a esto que la responsabilidad es sobre todo de los jóvenes, que son los dueños de su futuro.

¿Quiere saber más?

Sobre los indicadores demográficos y de salud más utilizados en Colombia véase Lora y Prada (2016, capítulos 1 y 3). Para entender el papel de la salud pública y los avances tecnológicos en la reducción de la mortalidad véase Deaton (2016,

Parte I). El libro de Alejandro Gaviria (2018) es un testimonio muy valioso y profundo sobre los problemas éticos del sistema de salud. Sobre la estructura y retos actuales del sistema de salud colombiano lo más completo es OECD (2017). Para entender el funcionamiento del sistema y encontrar respuesta a las dudas típicas de cualquier usuario, se recomienda el excelente sitio del Ministerio de Salud: https://www.minsalud.gov.co/salud/POS/Paginas/plan-obligatorio-de-salud-pos.aspx.

XI

¿A QUIÉN PROTEGEN LAS PENSIONES?

Los colombianos podemos estar orgullosos de los avances de la educación y la salud en este siglo. Aunque queda mucho por hacer para mejorar la calidad de ambos servicios y asegurar su sostenibilidad financiera, los logros son incuestionables. ¿Podría decirse lo mismo del sistema pensional? El objetivo principal de cualquier sistema pensional es proteger de la inseguridad económica a los adultos mayores. ¿Logra esto nuestro sistema de pensiones? Para dar respuesta a estas preguntas conviene primero entender cómo funcionan las pensiones en Colombia.

COLPENSIONES Y LAS AFP

En nuestro sistema de pensiones los trabajadores asalariados pueden escoger entre afiliarse al sistema público de Colpensiones o a alguna de las cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones privadas que existen en la actualidad. En ambos casos el afiliado y la empresa en la que trabaja están obligados a "cotizar", como decimos en Colombia, es decir a pagar mensualmente como contribución un porcentaje del salario (4% el trabajador y 12% la empresa).

La diferencia entre un régimen y otro está en la forma como se establecen los beneficios, es decir la pensión que recibirá el afiliado al llegar a la edad de jubilación (57 años si es mujer o 62 si es hombre). En Colpensiones se requieren 1.300 semanas de cotización y la pensión de cada persona depende

principalmente de los salarios con base en los cuales haya hecho las cotizaciones durante los diez últimos años de vida laboral (con un pequeño premio si ha cotizado por encima de las 1.300 semanas y con un descuento si los salarios son altos). En Colpensiones hay un tope de 25 salarios mínimos para cotizar (por encima de ese valor no hay que hacerlo). Ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo y el valor de la pensión se ajusta cada año con la inflación. A la muerte del pensionado, su cónyuge se convierte en el beneficiario de la pensión, por el mismo valor, por el resto de su vida. El régimen de Colpensiones se conoce técnicamente con el nombre de "régimen de prima media" (RPM) porque las pensiones que reciben los adultos mayores se pagan con las cotizaciones que hacen los trabajadores activos (aunque queda un déficit, como veremos más adelante).

El régimen que manejan las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se denomina "régimen de ahorro individual con solidaridad" (RAIS) porque las pensiones se pagan con los ahorros que el afiliado ha acumulado en su cuenta individual durante toda su vida laboral, incluyendo los rendimientos. En este régimen, la pensión depende crucialmente del rendimiento que haya dado la AFP durante toda la vida laboral del afiliado. Desde el inicio de funcionamiento del sistema (en mayo de 1994) hasta mayo de 2018 el rendimiento anual efectivo fue 6,2% en promedio, gracias a que inicialmente los rendimientos fueron muy altos. Pero han tendido a descender: entre mayo de 2013 y mayo de 2018 el rendimiento promedio fue solo 2,9%. Igual que en Colpensiones, en las AFP la pensión no puede ser menor que el salario mínimo, y las pensiones superiores al salario mínimo se ajustan con la inflación. Si al llegar a la edad de jubilación el afiliado no ha conseguido acumular los ahorros que serían necesarios desde un punto de vista financiero para recibir una pensión mínima, y ha completado 1.150 semanas de cotización, puede solicitar un subsidio del Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Sin embargo, el acceso a este fondo está limitado a trabajadores en cuyas familias nadie reciba salarios de por lo menos un salario mínimo. De lo contrario, la AFP le devuelve al afiliado los ahorros acumulados

con sus rendimientos.

Es importante tener en cuenta que, salvo contadas excepciones, las AFP no ofrecen pensiones de por vida, sino rentas de “retiro programado”, en las cuales el beneficiario asume dos riesgos importantes: que el rendimiento de la AFP sea menor que el proyectado, y que el pensionado o su cónyuge beneficiario viva más años de lo que prevé la AFP en el momento en que se pensiona.

¿SABE USTED QUÉ RÉGIMEN LE CONVIENE MÁS?

Lo que más importa para decidir si a uno le conviene afiliarse a Colpensiones o a una AFP es cuánto cree que va a recibir de pensión, cuando llegue el momento. Aunque hay numerosos detalles que inciden en ese cálculo, con algunos ejemplos simplificados pueden apreciarse las diferencias entre los dos regímenes. En estos ejemplos vamos a suponer que usted empezó a trabajar a los 22 años y que cotiza en promedio 40 semanas cada año. Además, vamos a suponer que su salario aumenta cada año 1,5 puntos porcentuales por encima de la inflación.

En el cuadro 11.1 se presentan los cálculos del valor de la pensión para distintos niveles de salarios. Si usted es un trabajador o una trabajadora de salario mínimo, la pensión (inicial) que le da Colpensiones será igual al salario mínimo del año en que se pensione. Si usted es un hombre de ingresos altos —que, digamos, gana 20 salarios mínimos en promedio durante sus últimos 10 años de vida laboral—, recibirá una pensión equivalente a 64% de ese promedio. Si usted es mujer de salarios altos, su pensión será equivalente a 58% de ese promedio.

Cuadro 11.1 Qué pensión recibirá usted (% del salario promedio de los últimos 10 años de vida laboral)

	En	En las AFP (RAIS)

	Colpensiones (RPM)	Si el rendimiento real es:	
		6,2% (desde comienzo del sistema)	2,9% (últimos cinco años)
Hombres, cuyo salario* es:			
Un salario mínimo	107%	107%	107%
Dos salarios mínimos	73%	76%	53%
Cinco salarios mínimos	72%	76%	24%
20 salarios mínimos	64%	76%	24%
Mujeres, cuyo salario* es:			
Un salario mínimo	107%	107%	107%
Dos salarios mínimos	67%	55%	53%
Cinco salarios mínimos	66%	55%	19%
20 salarios mínimos	58%	55%	19%

* Se refiere al salario promedio de los últimos 10 años de vida laboral, suponiendo que el salario real del individuo ha aumentado 1,5% anual durante toda su vida laboral, empezando a los 22 años, y cotizando 40 semanas anuales.

Fuente: cálculos propios según la regulación vigente en 2018.

¿Cómo se comparan estas “tasas de reemplazo” (es decir la pensión como porcentaje del salario de los últimos años) con las que ofrecen las AFP? Para los

trabajadores de salario mínimo, no hay diferencia puesto que, de todas formas, la pensión no puede ser inferior al salario mínimo. Sin embargo, como las AFP exigen 1.150 semanas de cotización, en vez de 1.300, si usted es un trabajador de salarios bajos le conviene más una AFP (pero recuerde que hay otras condiciones para acceder al subsidio).

Pero si usted es un trabajador de salarios medios o altos, todo depende de la tasa de rendimiento de la AFP. Con la tasa de rendimiento histórica que han tenido las AFP desde el comienzo del sistema (6,2%), las pensiones para los hombres son ligeramente más altas en una AFP que en Colpensiones. Pero no es así para las mujeres, a quienes siempre les conviene pensionarse en Colpensiones, porque sus vidas laborales son más cortas y la duración de su pensión es más larga que las de los hombres (en las notas técnicas puede ver una explicación más detallada, si le interesa).

Además, las cosas cambian bastante si se supone que el rendimiento es 2,9%, como ha sido en los últimos cinco años. Con este rendimiento, su tasa de reemplazo en una AFP no llegará siquiera a una cuarta parte de su salario si usted es hombre o una quinta parte si es mujer. Recuerde además que las AFP rara vez otorgan una pensión de por vida libre de incertidumbres. Lo que ofrecen es una renta de retiro programado.

Finalmente, para decidir qué régimen le conviene, usted debe tener en cuenta que, en caso de que no tenga derecho a una pensión (por no cumplir con las semanas o porque no puede acceder al subsidio para la pensión mínima en una AFP), recibirá una “indemnización sustitutiva” en el caso de Colpensiones, o sus saldos acumulados en la AFP. La indemnización sustitutiva de Colpensiones es la suma de los aportes realizados, ajustados por inflación, sin ningún rendimiento real, mientras que los saldos que le devuelven en la AFP sí incluyen los rendimientos reales, además de la inflación. Por consiguiente, para quienes no consiguen una pensión, siempre es mejor una AFP.

¿Es posible cambiar de opinión? Sí, pues está permitido trasladarse de un régimen a otro cada cinco años hasta los 47 años de edad en el caso de las

mujeres y 52 en el caso de los hombres, previa una “doble asesoría” de Colpensiones y de la AFP correspondiente, para ayudarlo a tomar la decisión.

Las AFP han sido muy efectivas en afiliar trabajadores, aunque muchos de ellos no cotizan regularmente: en 2017 contaban con 14,5 millones de afiliados, pero cada mes solo cotizaban unos 5,8 millones de afiliados. Por su parte, Colpensiones tenía en ese momento 6,5 millones de afiliados, y cada mes recibía cotizaciones de 2,2 millones de afiliados. Las AFP atraen más a los trabajadores jóvenes y de bajos salarios, mientras que en Colpensiones están afiliados en mayores proporciones los trabajadores de más altos salarios cercanos a la edad de jubilación. Si se considera que cada mes 22,4 millones de personas tienen algún ingreso laboral, estas cifras sugieren que dos de cada tres trabajadores no cotizan a ninguno de los dos regímenes.

QUIÉNES ESTÁN PENSIONADOS Y QUÉ PENSIÓN RECIBEN

Desde hace años hay consenso de que este sistema de pensiones no funciona bien y de que es necesaria una reforma pensional estructural. Las dos principales razones son que en Colombia muy pocos adultos mayores tienen pensión y que el gobierno tiene que destinar demasiados recursos para el pago de pensiones, que benefician muy poco a los adultos mayores de clase baja.

En efecto, actualmente solo recibe pensión una de cada cuatro personas en edad de pensionarse y mientras que uno de cada dos adultos mayores de las clases altas está pensionado, en la mitad más pobre de la población solo recibe pensión uno de cada ocho adultos mayores (cuadro 11.2). Se calcula que 1,7 millones de personas tienen pensiones de vejez, de las cuales 1,4 millones aproximadamente son pensionados de Colpensiones (incluyendo a quienes se pensionaron originalmente en el Instituto de Seguros Sociales). El resto son unos 300.000 pensionados del sector público (incluyendo maestros, fuerzas militares y congresistas, que gozan de regímenes especiales) y los pocos pensionados de

las AFP: algo menos de 43.000 a fines de 2017 (en el recuadro se explica por qué las AFP han pensionado tan poca gente).

Cuadro 11.2 Quiénes reciben pensiones

	Hombres de 62 o más años	Mujeres de 57 o más años	Totales
Clase dominante (1% más rico)	64%	35%	49%
Clase acomodada (siguiente 9%)	53%	42%	46%
Clase media (40% del medio)	41%	27%	32%
Clase baja (50% más pobre)	18%	9%	12%
Totales	29%	18%	25%

Fuente: cálculos propios con datos del DANE de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares, julio 2016-julio 2017.

¿Por qué en las AFP se pensiona tan poca gente?

Con 14,5 millones de afiliados, en 2017 las AFP tenían solo 43.000 personas recibiendo pensiones de vejez. Varias razones explican por qué tan poca gente se pensiona en las AFP.

El sistema aún es joven, y por consiguiente la gran mayoría de sus afiliados no han llegado a la edad de jubilación. Por otro lado, hacia el final de sus vidas laborales, muchos de los trabajadores de mayores ingresos se trasladan a Colpensiones, donde pueden recibir mayores pensiones, puesto que son subsidiadas.

De cada cuatro personas que llegan a la edad de jubilación en las AFP, a tres les devuelven sus ahorros con sus rendimientos, en vez de empezar a recibir una pensión, pues no han reunido el capital suficiente ni han conseguido beneficiarse del subsidio para obtener una pensión mínima. Esto último puede ocurrir porque no han completado las 1.150 semanas de cotización, lo cual es muy frecuente ya que las vidas laborales de muchos trabajadores son muy inestables. También puede ocurrir porque, aunque el afiliado haya completado las semanas, no tiene derecho al subsidio de la pensión mínima si alguien más de su familia tiene ingresos estables de por lo menos un salario mínimo. Y si el trabajador prefiere la devolución de su dinero, simplemente puede abstenerse de hacer los trámites para el subsidio y solicitar a la AFP que le devuelva sus ahorros. Al fin de cuentas, hasta 2017 apenas 5.700 personas se habían beneficiado del subsidio para obtener la pensión mínima en las AFP.

Por esta serie de razones, muy pocos se pensionan, de modo que es lícito preguntarse si las AFP han perdido su razón de ser.

Además, las pensiones son muy desiguales: la mesada que recibe cada pensionado hombre del 1% más rico de la población es cercana a los 12 millones de pesos, mientras que la del hombre de clase baja es de 815.000 pesos. En todas las clases sociales, las mujeres reciben pensiones inferiores a las de los hombres (cuadro 11.3). Como la cobertura y los montos de las pensiones son tan desiguales por niveles de ingreso, el valor total de las pensiones está muy mal distribuido: quienes pertenecen al 1% más rico de la población reciben tanto en pensiones como todos los que pertenecen a la mitad más pobre de la población.

Por consiguiente, las pensiones son un mecanismo que refuerza la desigualdad del ingreso. Como todas las pensiones de Colpensiones y de los regímenes especiales del sector público son subsidiadas por el fisco, son un mecanismo de concentración del ingreso financiado con los impuestos que pagamos todos los colombianos. Es relevante citar a este respecto los cálculos que ha hecho Colpensiones sobre el valor del subsidio que usted recibe cuando obtiene una pensión de esa entidad (suponiendo que cotizó 1.300 semanas y empezó su vida laboral a los 25 años): un hombre con salarios promedio en los últimos 10 años de su vida equivalentes a 25 salarios mínimos recibe de los contribuyentes colombianos un subsidio de 475 millones de pesos (de 2016), y una mujer un subsidio de 731 millones de pesos. En cambio, si usted ha ganado toda la vida un salario mínimo recibirá como subsidio implícito en su pensión 66 millones de pesos si es hombre y 81 millones de pesos si es mujer. Las únicas pensiones no subsidiadas por el fisco son las de las AFP que, como hemos visto, son aún muy pocas.

Cuadro 11.3 Cuánto reciben de pensión

	Distribución

	Pensión promedio de los hombres	Pensión promedio de las mujeres	del valor total de las pensiones
Clase dominante (1% más rico)	$11'876.779	$3'902.969	11%
Clase acomodada (siguiente 9%)	$3'329.570	$2'492.765	33%
Clase media (40% del medio)	$1'379.758	$1'079.814	45%
Clase baja (50% más pobre)	$815.080	$684.160	11%
Totales	$1'792.882	$1'321.597	100%

Fuente: cálculos propios con datos del DANE de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares, julio 2016-julio 2017.

Como el sistema en su conjunto pensiona apenas a una de cada cuatro personas en edad de jubilación, y prácticamente no ofrece ninguna protección económica a los adultos mayores que más la necesitan, se han establecido dos programas remediales: Colombia Mayor y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). El primero de estos programas otorga subsidios a adultos mayores de 65 años que pertenecen a los dos estratos más bajos según el Sisbén (ese odioso sistema que tenemos en Colombia para clasificar a las familias según el vecindario donde viven). En 2018 esta iniciativa beneficiaba a 1,5 millones de personas con un subsidio promedio de 65.000 pesos mensuales por persona (menos del 1% del valor promedio de la pensión subsidiada que recibe alguien de clase alta). Por su parte, los BEPS, creados en 2015, promueven con incentivos monetarios el ahorro para la vejez entre quienes no tienen ingresos estables. Los trabajadores ahorran lo que esté a su alcance, cuando puedan, con la promesa de que cuando lleguen a la edad de retiro recibirán los rendimientos y un subsidio

de 20% de lo que hayan ahorrado. Aunque hasta marzo de 2018 se habían vinculado al BEPS de alguna forma un millón de personas, nada garantiza que harán ahorros en el futuro. Por su naturaleza, es un programa administrativamente difícil de implementar y sostener. Aparte de que son paños de agua tibia, estos programas ponen de presente el tratamiento discriminatorio por clases sociales de la seguridad social en pensiones, que está lejos de ser un derecho universal y progresivo.

En síntesis, un cuarto de siglo después de la reforma que creó las AFP, quienes reciben pensión son una minoría privilegiada, a la cual se destinan unos 290.000 pesos de cada millón de pesos de impuestos que pagamos los colombianos. El sistema pensional colombiano no ofrece protección adecuada a los adultos mayores que más la necesitan, sino a quienes han tenido una vida laboral estable y bien remunerada. El efecto más importante de la reforma que creó las AFP ha sido la profundización del sistema financiero gracias a los ahorros acumulados de sus afiliados. Según algunos análisis macroeconómicos, esto ha contribuido a aumentar la inversión, la productividad y el crecimiento económicos. Sin embargo, también ha resultado en una mayor concentración del sector financiero, ya que solo dos AFP controlan 80% de todos los fondos ahorrados. La concentración financiera puede erosionar esos efectos macroeconómicos positivos y constituye un factor de riesgo fiscal en el evento de una crisis financiera.

¿PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL?

Todos los análisis del sistema pensional colombiano coinciden en la necesidad de una reforma estructural para resolver los problemas de baja cobertura, inequidad y alto costo fiscal de las pensiones. Las dos propuestas de reforma que más atención han recibido son las de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif) y la de Fedesarrollo. Anif ha propuesto que se “marchite” el

régimen de Colpensiones, respetando los derechos adquiridos por los afiliados de mayores edades. De esta forma, gradualmente desaparecerían los subsidios pensionales con cargo al fisco que benefician sobre todo a los ricos. Por su parte, Fedesarrollo ha propuesto un “sistema de pilares” en el que Colpensiones y las AFP, en vez de competir entre sí, se complementarían, pues los trabajadores cotizarían en ambas entidades: en Colpensiones por un salario mínimo y en una AFP por el resto de su salario. Esta propuesta de reforma es menos efectiva en reducir el subsidio que generan las pensiones, aunque lo hace menos regresivo. En ambas propuestas de reforma, se fortalecerían los programas de BEPS y Colombia Mayor para los trabajadores independientes y los más pobres.

Como el principal problema del sistema actual es que no ofrece adecuada protección a quienes más la necesitan, podría pensarse en una reforma más revolucionaria y a la vez más simple: establecer una pensión básica universal equivalente a la línea de pobreza (aproximadamente un tercio del salario mínimo) y desmontar totalmente los regímenes actuales obligatorios de contribución.

La pensión básica universal eliminaría la pobreza entre los adultos mayores y la incertidumbre económica con respecto al futuro entre los trabajadores de clase baja. Como sería igual para hombres y mujeres, sin importar cuál haya sido su historia laboral, empoderaría a la mujer, cuya independencia está limitada actualmente por su inseguridad económica en la vejez si queda sola o viuda sin tener su propia pensión.

El costo de una pensión básica universal equivalente a la línea de pobreza es menos que el costo de los subsidios que en la actualidad benefician sobre todo a las clases alta y media. Al vincular las pensiones a la línea de pobreza y no al salario mínimo, facilitaría la negociación anual de esta variable, que hoy tiene fuertes implicaciones fiscales por su efecto sobre el gasto público en pensiones. Para que esta reforma no represente costos fiscales de corto plazo mayores que los de las otras reformas, puede llegarse gradualmente a la cobertura universal o al nivel propuesto para la pensión.

La pensión básica universal eliminaría el incentivo a la informalidad laboral que representa la alta tasa de contribución obligatoria actual. También induciría a los individuos de más alta productividad y experiencia a continuar trabajando más allá de la edad legal de jubilación. Finalmente, eliminar totalmente la obligatoriedad de las contribuciones permitiría que las AFP sigan funcionando, pero liberadas de las numerosas restricciones que impiden mejorar y diversificar los servicios financieros asociados al ahorro de largo plazo para la vejez, cosa que ahora no es posible porque el Estado interviene minuciosamente en muchos aspectos del negocio pensional, toda vez que este negocio resulta de una obligación impuesta a los trabajadores.

Cualquiera que sea la reforma pensional que el país decida adoptar democráticamente, es deseable que se establezca una institucionalidad adecuada para que la política de pensiones pueda orientarse por objetivos de largo plazo, cuya implementación pueda delegarse a una autoridad técnica, estable y políticamente independiente, que rendiría cuentas periódicamente al Congreso de la República. En muchos aspectos sería semejante a la Junta Directiva del Banco de la República, cuya independencia ha sido clave para el éxito de la política monetaria y para la estabilidad macroeconómica.

¿Quiere saber más?

La revista *Economía Colombiana* de la Contraloría General de la República (2018) contiene una excelente colección de artículos con diversas opiniones y propuestas de reforma del sistema pensional. Gran parte de la información de este capítulo viene de allí. En Consejo Privado de Competitividad (2018b) se encuentra un buen resumen de la situación del sistema pensional y de las reformas propuestas. Para tener un panorama latinoamericano se recomienda a Bosch, Melguizo y Pagés (2013).

XII

¿PAGAMOS DEMASIADOS IMPUESTOS?

Si usted paga honradamente sus impuestos y tiene la impresión de que cada año tiene que pagar más, está en lo correcto. Ya estamos acostumbrados a que por lo menos cada dos años haya una reforma tributaria con el propósito de que el gobierno tenga más recursos para pagar el creciente gasto público.

En 2017, cada colombiano pagó en promedio 2,5 millones de pesos en impuestos al gobierno nacional. Si a ello se suman las contribuciones obligatorias sobre la nómina que van a otras entidades (algunas de ellas privadas), y los impuestos que se pagan a los gobiernos departamentales y municipales, la carga impositiva es de 3,9 millones de pesos por persona. Esto es más del doble que al comienzo de este siglo, y unas tres veces y media la carga tributaria que tenía cada colombiano en 1990.

Son relativamente pocas las personas que tienen la obligación de presentar declaración de renta: apenas 2,6 millones en 2017, según la DIAN, la entidad responsable de la recaudación de impuestos. Este es un número muy reducido, considerando que por lo menos 25 millones de personas son activas laboralmente o son dueños de inversiones y empresas. Pero todos pagamos impuestos por canales indirectos, como el IVA, que grava parte de los bienes de consumo, o como los impuestos a las empresas, que en parte son un impuesto a sus dueños o accionistas y en parte un impuesto a los consumidores. Por consiguiente, para cualquier ciudadano es importante saber en qué se gastan los impuestos que le pagamos al gobierno nacional.

EN QUÉ SE GASTAN LOS IMPUESTOS

El gobierno requiere cada vez más recursos tributarios, porque sus obligaciones de gasto son crecientes. El gobierno nacional tiene dos grandes responsabilidades: pagar el gasto público social y proveer bienes públicos. El gasto público social son todos aquellos gastos que benefician directamente a las personas y que tienen como objetivo su desarrollo o protección. La Constitución de 1991 definió como derechos de cada individuo el acceso a la educación, la salud, la seguridad social y una vivienda digna, y reconoció además como obligaciones del Estado la solución de las necesidades básicas de saneamiento ambiental, agua potable, y la atención a diversas poblaciones vulnerables. Para atender estas obligaciones, la Constitución estableció que el gasto social fuera prioritario sobre cualquier otro gasto. Ese mandato se ha materializado en un rápido aumento del gasto social: desde el año 2000 hasta el 2017, el gasto social per cápita pasó de un millón de pesos a 2,4 millones de pesos (a precios de 2017), que equivalen a 13% del ingreso per cápita. El gasto público social absorbe actualmente más de dos terceras partes de todo el gasto del gobierno nacional (sin tener en cuenta intereses y amortizaciones de deuda pública). Las pensiones, la educación, la salud y otras modalidades de protección social son los gastos sociales más cuantiosos (cuadro 12.1). El resto del gasto social es de menor cuantía (incluye vivienda de interés social, recreación, cultura y deporte, y algunos gastos de agua potable y saneamiento ambiental no especificados en el cuadro).

Cuadro 12.1 Cuánto cuestan los gastos sociales y los bienes públicos que paga el gobierno nacional (2017)

	Gasto público (billones	Composición	Gasto público per cápita	Porcentaje del

	de pesos)	porcentual	(millones de pesos)	ingreso
Gastos sociales	**$119,4**	**69%**	**$2,4**	**13,0%**
• Pensiones	$40,9	24%		4,5%
• Educación	$28,8	17%		3,1%
• Salud	$26,3	15%		2,9%
• Otros gastos de protección social	$19,1	11%		2,1%
• Vivienda y espacio público	$2,8	2%		0,3%
• Recreación, cultura y deporte	$1,5	1%		0,2%
Bienes públicos	**$52,7**	**31%**	**$1,1**	**5,8%**
• Orden público, seguridad y justicia	$16,1	9%		1,8%
• Defensa	$10,9	6%		1,2%
• Función pública general	$9,8	6%		1,1%
• Infraestructura de transporte y comunicaciones	$7,8	5%		0,9%
• Fomento y regulación económica	$4,0	2%		0,4%
• Actividades públicas no clasificadas por funciones	$3,3	2%		0,4%
• Protección del medio ambiente	$0,8	0%		0,1%
Total	**$172,1**	**100%**	**$3,5**	**18,8%**

Fuente: Ministerio de Hacienda (2018) y cálculos propios.

Los bienes públicos no benefician a ningún individuo directamente, sino a la sociedad en su conjunto. Los bienes públicos incluyen la seguridad, la justicia, la estabilidad macroeconómica, la infraestructura de transporte y un medio ambiente sano. Por consiguiente, el gasto en bienes públicos es esencial para el funcionamiento armónico de la sociedad, para que haya condiciones favorables para el desarrollo de la actividad productiva y para prevenir y corregir los efectos dañinos que las actividades de las personas o las empresas puedan tener sobre el bienestar de los demás, incluyendo las futuras generaciones.

El orden público, la seguridad, la justicia y la defensa son los bienes públicos que absorben más recursos fiscales (conjuntamente un 15% del presupuesto de la Nación). Le sigue en importancia la "función pública general", que incluye el funcionamiento del Congreso y de las actividades del Ejecutivo relacionadas con asuntos financieros, fiscales y externos. La provisión de infraestructura de transporte y comunicaciones absorbe una porción relativamente modesta de los recursos fiscales, en parte porque ha sido desplazada por otras prioridades de gasto, pero también por la creciente participación del sector privado en la construcción y financiación de los grandes proyectos de infraestructura, como autopistas, energía y telecomunicaciones. El bien público que menos recursos recibe es, lamentablemente, la protección del medio ambiente, donde el sector privado juega un rol muy pequeño.

El gasto en bienes públicos per cápita ha aumentado cerca de 50% desde el año 2000 y es actualmente un poco más de un millón de pesos por persona (estas cifras no incluyen los gastos que hacen los gobiernos departamentales y municipales con sus propios recursos, y los cuales se destinan a bienes públicos urbanos y rurales tales como construcción y mantenimiento de vías locales, transporte público, equipamiento de espacios públicos, manejo de desperdicios, entre otros).

No sobra reconocer que la línea divisoria entre gasto social y bienes públicos no está claramente demarcada. Por ejemplo, algunos gastos ambientales que el

gobierno clasifica como gasto social son en realidad bienes públicos que benefician a grupos amplios de personas. De igual forma, numerosos subsidios que se conceden a la producción agrícola o a ciertas empresas con argumentos de bienestar colectivo benefician en realidad a algunos individuos. Y, como bien sabemos, tanto el gasto social como el gasto en bienes públicos pueden ser un ropaje para encubrir algunas formas de desviación ilegal de recursos públicos para el beneficio personal de políticos corruptos y sus allegados. Uno de los principales canales de desviación ilegal de recursos públicos son los contratos de compras y de servicios para las entidades públicas, debido a la falta de competencia entre contratistas (cuatro de cada cinco contratos son directos, sin competencia alguna; en la mitad de los casos en que hay licitación, solo hay un proponente a quien se asigna el contrato).

Lo que el gobierno paga en gasto social y bienes públicos —3,5 millones de pesos per cápita en 2017— es más que lo que recibe en impuestos, que son 2,5 millones de pesos per cápita aproximadamente, como veremos con mayor detalle en seguida. Parte de ese faltante lo cubre el gobierno con otros recursos fiscales que no son impuestos, por ejemplo, lo que le corresponde de las ganancias de Ecopetrol, por ser uno de sus dueños, y algunas otras rentas por otras propiedades y concesiones. Sin embargo, aún así le queda un déficit que tiene que cubrir con deuda. En el 2017, la deuda del gobierno nacional aumentó en 33,3 billones de pesos. Como la deuda del gobierno es, al fin de cuentas, deuda de todos los colombianos, este aumento implica que cada uno de nosotros se endeudó en el 2017 más o menos en el valor de un salario mínimo. Aunque esto no suena demasiado grave, el problema es que cada año el gobierno adquiere más deuda que tendrán que pagar las generaciones futuras. Actualmente, cada colombiano nace endeudado en más de 11 salarios mínimos. Para evitar que eso lleve a la ruina a las futuras generaciones, existe un mecanismo de control del déficit fiscal llamado “la regla fiscal” (véase el recuadro).

La “regla fiscal”

Desde 2012 existe por ley una “regla fiscal” que tiene por objeto imponer disciplina a la política fiscal de forma transparente y evitar que el gobierno se endeude en forma irresponsable. La regla fiscal prohíbe que el gobierno tenga gastos excesivos en relación con sus ingresos, es decir limita el déficit fiscal.

La regla fiscal reconoce que los ingresos del gobierno pueden fluctuar por razones imposibles de controlar, pero pasajeras, como son los altibajos de toda la economía y las fluctuaciones del precio del petróleo. Eso se tiene en cuenta para fijar el límite del déficit fiscal.

Ocasionalmente surgen otros factores imprevistos, diferentes a los anteriores, que exigen elevar los gastos del gobierno o que reducen el ingreso tributario. Por ejemplo, los gastos públicos adicionales que exigen los Acuerdos de Paz, o los menores ingresos que implica que el Congreso no acepte las propuestas de reforma tributaria que le presenta el gobierno. Inevitablemente, en estas circunstancias surge el debate público sobre si debe respetarse o no la regla fiscal. Hasta el momento ha prevalecido la opinión de que sí debe respetarse, pues el objetivo de la regla fiscal es precisamente forzar al gobierno y al Congreso a encontrar solución oportuna para cubrir los faltantes de recursos, en lugar de aplazar las soluciones con el riesgo de que más adelante haya una crisis fiscal.

EL IMPUESTO DE RENTA A LAS PERSONAS

De los 3,9 millones de pesos en todo tipo de impuestos y contribuciones obligatorias que paga en promedio cada colombiano, 2,5 millones de pesos son propiamente impuestos que van al gobierno nacional. De estos, más o menos la mitad son impuestos directos, llamados así porque gravan directamente los ingresos de las personas o las empresas, y el resto son impuestos indirectos, que gravan distintos bienes o servicios (cuadro 12.2).

Cuadro 12.2 Cuánto se paga en impuestos al gobierno nacional (2017)

	Ingresos tributarios	Composición	Per cápita (millones	Porcentaje del

	(billones de pesos)	porcentual	de pesos)	ingreso per cápita
Impuestos directos	**$58,3**	**47%**	**$1,2**	**6,7%**
• Personas	$11,1	9%	$0,2	1,3%
• Empresas	$43,3	35%	$0,9	5,0%
• Impuesto a la riqueza	$3,8	3%	$0,1	0,4%
Impuestos indirectos	**$65,3**	**53%**	**$1,3**	**7,6%**
• IVA e impuesto al consumo	$52,1	42%	$1,1	6,0%
• Gravamen movimientos financieros (“cuatro por mil”)	$6,7	5%	$0,1	0,8%
• Otros internos (gasolina, ACPM, carbono)	$2,3	2%	$0,0	0,3%
• Sobre las importaciones	$4,2	3%	$0,1	0,5%
Total	**$123,6**	**100%**	**$2,5**	**14,3%**

Fuente: Ministerio de Hacienda (en línea) y cálculos propios.

El impuesto a la renta de las personas es el más visible de todos los impuestos, especialmente para quienes tienen ingresos laborales o de capital sujetos a retención en la fuente y para quienes tienen que declarar renta. Sin embargo, el recaudo del impuesto sobre la renta de las personas en Colombia es realmente ínfimo: unos 200.000 pesos per cápita al año (en 2017), que representan apenas 1,3% del ingreso de los colombianos. ¿Cómo puede ser?

El impuesto de renta a las personas está diseñado de forma que sea progresivo,

es decir que paguen un mayor porcentaje quienes tienen mayores ingresos. Con ese fin, hay tarifas crecientes —desde cero hasta 39%—, que aplican por segmentos de la “renta líquida gravable” del contribuyente. La “renta líquida gravable” son los ingresos laborales y de capital brutos menos los pagos en contribuciones a la seguridad social en salud y pensiones y menos hasta el 40% de ese monto a cuenta de rentas exentas por diversos gastos, hasta un máximo en todo el año 2019 de unos 185 millones de pesos (según la reforma tributaria aprobada a fines de 2018 en la llamada “ley de financiamiento”).

Estos descuentos y exenciones son tan generosos que licúan sustancialmente las tasas nominales del impuesto. Un par de ejemplos tomados del cuadro 12.3 pueden explicarlo. Si usted tiene un salario mensual menor a 5,2 millones de pesos (en el año 2019) y aprovecha todas las deducciones y exenciones, no tiene que pagar nada de impuesto sobre la renta personal. Si usted gana 8,1 millones de pesos mensuales, solo tiene que pagar 19% de la parte de la renta líquida gravable que está por encima de cierto umbral (37,3 millones de pesos). Eso significa que la tasa efectiva de impuesto que usted resulta pagando sobre la *totalidad* de su ingreso laboral salarial será apenas 3,8%, a pesar de que usted, con sus 8,1 millones de pesos mensuales es un privilegiado que pertenece al 3% más rico de los trabajadores, como vimos en el capítulo 2.

Cuadro 12.3 A partir de qué nivel de ingresos mensuales aplica implícitamente cada tasa de impuesto a la renta (año gravable 2019)

Ingresos (mensuales) laborales y de capital brutos		Tasa de impuesto sobre la “renta líquida gravable” de *ese segmento* de ingresos	Tasa efectiva de impuesto sobre *la totalidad* de los ingresos brutos	
Desde	Hasta		Mínima	Máxima
$-	$5'236.899	0%	0,0%	0,0%
$5'236.899	$8'145.833	19%	0,0%	3,8%

$8'145.833	$19'645.833	28%	3,8%	10,6%
$19'645.833	$40'451.250	33%	10,6%	15,0%
$40'451.250	$70'063.750	35%	15,0%	22,2%
$70'063.750	$104'650.000	37%	22,2%	26,1%
$104'650.000	o más	39%	26,1%	…

Nota: cálculos propios según legislación vigente para el año gravable 2019. Se supone que la persona recibe solo ingresos laborales (13 salarios al año), que las cotizaciones de seguridad social son 9% sobre 12 salarios, y la renta exenta es 40% del ingreso restante con un máximo de $185’058.000 en el año.

Las tasas *efectivas* del impuesto de renta de las personas son reducidas, incluso para ingresos extraordinariamente altos. La tarifa más alta, de 39%, termina aplicando solo a quien gana al menos 105 millones de pesos mensuales en ingresos laborales y de capital (con los supuestos del cuadro), lo cual implica una tasa efectiva de tributación que arranca en 26,1%.

Y esto sin tener en cuenta que lo explicado hasta ahora no aplica para los dividendos que reciben las personas, que tienen tarifa cero hasta 10,3 millones de pesos en 2019, y 15% en adelante (antes era 10%). La reforma tributaria del 2018 estableció además que los dividendos que reciben las sociedades paguen 7,5% de impuesto (antes no tenían impuesto). Esto último es importante porque la contabilidad de las sociedades puede utilizarse fácilmente para encubrir ingresos y gastos de sus propietarios, como veremos más adelante. Sin embargo, por razones de diseño, el efecto de esta última medida solo se sentirá muy gradualmente en años futuros.

Por la valiosa investigación que hicieron Facundo Alvaredo y Juliana Londoño hace unos años, sabemos cuáles eran las tasas efectivas de tributación de los ultra ricos en 2010. Su conclusión fue que las tasas efectivas de tributación eran más bajas en los escalones más altos de ingreso, pasando de 12,3% en promedio en el *top* 1 por 100 a 9,7% en el *top* 1 por 100.000 (en el más benigno de los casos que ellos analizaron).

La renuencia de los ricos a pagar impuestos tiene raíces ancestrales en

Colombia, donde los colonizadores españoles gozaban de privilegios para *recibir* rentas de las demás clases sociales, especialmente de los indígenas a través del sistema de encomiendas. El primer impuesto a la renta se estableció en 1823 pero su recaudo fue tan insignificante que rápidamente fue abolido. En su forma moderna, el impuesto de renta se creó en 1928, con unas tarifas de solo 1% para los ingresos laborales y 3% para los de capital. Aunque las tarifas actuales son mucho más altas, no hemos avanzado gran cosa en materia de recaudo.

IMPUESTO A LAS EMPRESAS

Ante la incapacidad para gravar los ingresos de las personas, los dos pilares del sistema tributario colombiano son los impuestos directos a las empresas y el IVA. El impuesto sobre la renta de las empresas genera más de la tercera parte del recaudo tributario del gobierno nacional. La tarifa que aplica sobre los ingresos de las empresas llegó a ser 40% (en 2016 y 2017), bajó a 33% en 2019 y bajará un punto cada año hasta llegar a 30% en 2022, en virtud de la reforma tributaria de 2018. Estas tarifas son elevadas en comparación con las de la mayoría de los países desarrollados o de América Latina. Además, debido a que el impuesto no se calcula estrictamente sobre las utilidades, sino sobre una base más amplia, la tasa efectiva de tributación sobre las utilidades es aún mayor.

Por otro lado, sin embargo, el impuesto de renta a las empresas no aplica por igual a todos los sectores. Hay numerosas rentas exentas y descuentos que reducen el recaudo (en 2017 el costo fiscal de las rentas exentas y descuentos fue 6,6 billones de pesos, o 15% del recaudo de este impuesto). Entre los sectores que gozan de beneficios tributarios están las zonas francas, los hoteles nuevos, los cultivos permanentes y una serie de actividades “creativas” que se consideran parte de la “economía naranja”, favorita del presidente Iván Duque. Más aún, la reforma tributaria de 2018 eximió de impuesto de renta durante varios años a las nuevas inversiones agrícolas y concedió a las grandes inversiones nuevas una

tasa de impuesto reducida del 27% y exoneración del impuesto sobre los dividendos que generen. Sin embargo, la reforma estableció una sobretasa de cuatro puntos para el sector financiero.

Por consiguiente, el impuesto de renta a las empresas tiene el grave problema de que no trata igual a todos los sectores e inversiones. Los numerosos beneficios tributarios no solo erosionan el recaudo, sino que benefician a unos sectores e inversiones a costa de otros, sin ninguna justificación técnica. Los beneficios son, esencialmente, resultado de la capacidad de influencia que tienen sobre el Congreso ciertos sectores y grupos económicos.

No debe ignorarse un problema adicional de los altos impuestos sobre la renta de las empresas. Cerca de una cuarta parte del impuesto a las empresas que producen bienes o servicios que no se comercializan internacionalmente termina siendo pagado por los consumidores a través de mayores precios. Esto no ocurre con los bienes o servicios que se importan o se exportan, pero en este caso el problema es que los productores pierden mercado frente a las empresas de otros países donde se pagan menos impuestos. Por consiguiente, los altos impuestos a las empresas perjudican a los trabadores, en un caso porque tienen que pagar precios más altos por los bienes de consumo, y en el otro porque pierden posibilidades de empleo.

EL VILIPENDIADO IVA

Casi la tercera parte de los ingresos tributarios del gobierno nacional vienen del impuesto al valor agregado (IVA). A este impuesto se le critica acerbamente por ser regresivo y es visto por las clases populares como el más odioso de los impuestos. ¿Qué sustento tienen estas opiniones?

El IVA deriva su nombre del hecho de que grava cada una de las etapas en las que se le agrega valor a un bien o servicio hasta que llega a manos del comprador final. Pongamos el ejemplo de un vestido elegante, hecho con un

paño importado. El importador del paño paga el IVA sobre esa importación. La fábrica de vestidos compra el paño, incluido el recibo de pago del IVA inicial. Luego de confeccionar el vestido, se lo vende a la tienda de ropa, incluyendo además el valor del IVA que ha debido pagar sobre el valor agregado en la fábrica por salarios y ganancias. Finalmente, la tienda de ropa le vende el vestido a usted, el consumidor final, cobrándole el IVA total. La tienda entonces le paga a la DIAN el IVA, descontado el valor del IVA que había pagado la fábrica (que a su vez había descontado el valor del IVA que había pagado el importador del paño).

Usted se preguntará, ¿por qué lo hacen tan complicado? ¿No sería más simple tener un impuesto a las ventas cuyo pago sea responsabilidad de la tienda? Claro, sería más simple, pero por lo mismo sería más fácil evadir ese impuesto en su totalidad. La virtud del IVA es que a lo largo de la cadena de producción cada comprador vigila a sus proveedores, en vez de que tenga que hacerlo la DIAN, que puede concentrar sus esfuerzos de vigilancia en algunos de los grandes vendedores de la cadena.

Desde el punto de vista técnico de los economistas, el IVA tiene además la virtud de que, si tiene una única tarifa, grava igual a todas las actividades productivas, sin generar “distorsiones”, es decir sin darles ventajas artificiales a unos sectores sobre otros, cosa que es imposible con un impuesto a las ventas tradicional (como el que había en Colombia hasta 1983, cuando fue reemplazado por el IVA). Y esto, a su vez, tiene una ventaja adicional y es que, si todas las actividades productivas quedan gravadas igual, entonces el trabajo y el capital (que generan el valor agregado) quedan gravados también exactamente igual. Por eso, los economistas decimos que un IVA plano es el menos malo de todos los impuestos.

La crítica fundamental que se hace al IVA es su regresividad, ya que, si todos los bienes y servicios están gravados igual, los ricos terminan pagando una tasa más baja que los pobres en proporción a su ingreso, puesto que los ricos ahorran parte de su ingreso, mientras que los pobres no. Por ejemplo, si el IVA es 10% y los ricos se gastan solo la mitad de su ingreso (y el resto lo ahorran), su tasa de

tributación efectiva por cuenta de IVA será 5%, mientras que la de los pobres, que no ahorran, será 10%.

El supuesto remedio a este problema consiste en darles un tratamiento distinto a los principales artículos de la canasta familiar, bien sea excluyéndolos del IVA o gravándolos a una tasa reducida. Pero este remedio suele ser más grave que la enfermedad, porque para corregir la regresividad del IVA hay que excluir o gravar a tasa reducida tantos artículos, que termina sacrificándose gran parte del recaudo, lo que lleva en últimas a poner una tarifa básica muy elevada para los artículos que sí quedan gravados plenamente. El Ministerio de Hacienda calcula que el costo fiscal de estos tratamientos diferenciales frente a la tarifa general de 16% que regía en 2016 fue de 53,9 billones de pesos, cuando el recaudo efectivo del IVA fue 40,5 billones. Es decir, los tratamientos diferenciales implicaron sacrificar más de la mitad del recaudo potencial. Un aspecto muy grave de los tratamientos diferenciales a diversos bienes y servicios es que tras de ellos se escudan sectores resistentes al pago de impuestos. Por ejemplo, los productos pecuarios que están exentos del IVA acarrean un costo fiscal de 3,6 billones de pesos.

EL "CUATRO POR MIL"

El siguiente impuesto en magnitud de recaudo, después de los analizados arriba, es el gravamen a las transacciones financieras, popularmente conocido como el "cuatro por mil" (pues esa es la tarifa sobre el valor de cada transacción). En apariencia, este impuesto tiene varias ventajas: no enfrenta mayor oposición popular, los que tienen que cobrarlo son los bancos y grava todo tipo de negocios, formales e informales, e incluso los ilegales. Este impuesto además ayuda a la administración tributaria a conseguir información sobre los contribuyentes y a detectar a los evasores, como ha ocurrido en otros países. En México, el impuesto sobre los depósitos en efectivo, que se aplica con el

objetivo de controlar el lavado de dinero, ha contribuido a contener la evasión fiscal, al facilitar auditorías y la actualización del registro de contribuyentes.

A pesar de sus aparentes virtudes, el impuesto a las transacciones financieras es muy nocivo para la eficiencia económica, ya que propicia la desintermediación financiera y estimula el uso del efectivo. En parte por esa razón (aunque también debido al tráfico de droga y otras actividades ilegales), Colombia es uno de los países del mundo con mayor uso del efectivo en relación con las cuentas corrientes bancarias. En la medida en que se usa más el efectivo se facilita a todo tipo de negocios que evadan el IVA, el impuesto a la renta y otros tributos.

LA EVASIÓN DE IMPUESTOS

Cada vez que hay necesidad de una reforma tributaria se dice que si se controlara la evasión se podrían bajar los impuestos. Aunque por su naturaleza la evasión es imposible de medir con precisión, algunos estudios sugieren que se trata de un problema de grandes magnitudes. Según informó la DIAN al comienzo del gobierno de Iván Duque, la evasión del impuesto a la renta es 38% y la del IVA 22%. En relación con el impuesto de renta de las empresas, el BID ha calculado la evasión en 30% (para el período 2007-2011).

Siempre se ha sabido que el mecanismo favorito de evasión del impuesto de renta por parte de los colombianos más adinerados es la inversión de capitales en paraísos fiscales donde las tasas de tributación son bajas y no hay acuerdos de intercambio de información con la DIAN. Un reciente episodio puso en evidencia la dimensión del problema y dejó algunas enseñanzas sobre las posibilidades de controlar este tipo de evasión. Entre 2015 y 2017 el gobierno ofreció a los evasores que normalizaran su situación fiscal a cambio de una amnistía tributaria parcial. Unas 12.000 personas revelaron activos omitidos equivalentes a 1,7% del PIB. La mayoría de estos activos estaban en el exterior y la mitad eran

propiedad del *top* 1 por 10.000 más rico de la población. De hecho, dos de cada cinco de estos ultra ricos participaron en el programa. El éxito del programa se debió a la feliz coincidencia de que los “Panama papers” revelaron los nombres de numerosos políticos y empresarios que tenían activos en el exterior que no habían declarado ante la DIAN, permitiéndole al gobierno abrir investigaciones contra estas personas. Según un artículo de Juliana Londoño sobre esta experiencia, numerosos evasores fueron inducidos así a sanear sus fortunas y, como resultado, la tasa de tributación efectiva sobre el patrimonio líquido de ese grupo de ingresos pasó de 1,5% en 2014 a 2,5% en 2017, mejorando la progresividad del sistema tributario.

Hay otros mecanismos de evasión. Un subterfugio que utilizan los ultra ricos para evadir el impuesto a la renta es utilizar la contabilidad de una sociedad (real o ficticia) para beneficiarse de un tratamiento tributario más benigno. Así, la sociedad puede aparecer como la receptora de dividendos, en lugar de los propietarios finales, que son las personas. Igualmente, en la sociedad pueden aparecer como inversiones y como costos lo que en realidad son gastos suntuarios de sus propietarios en mansiones, fincas, aviones, etcétera.

También es corriente la evasión del IVA mediante empresas ficticias o temporales que expiden facturas de venta de insumos o servicios con IVA incluido que no pagan a la DIAN. En muchas ocasiones, este mecanismo es concertado con la empresa compradora de dichos insumos o servicios. Llevar contabilidad ficticia es otra práctica corriente y a menudo concertada entre varios evasores.

Para combatir la evasión es preciso que se fortalezca a la DIAN, de forma que pueda procesar la enorme cantidad de datos que recibe de las empresas por concepto de IVA, de los intermediarios financieros y de las autoridades tributarias de otros países. Y debe reforzarse su capacidad para hacer auditorías, pues cuenta apenas con 2.000 auditores para estudiar las declaraciones de 450.000 empresas y 2,6 millones de personas. Es una excelente idea que se exija la factura electrónica para combatir la evasión del IVA, pero la eficacia de esta

medida dependerá de que la DIAN mejore su capacidad técnica, analítica y fiscalizadora. No menos importante es que la Fiscalía actúe efectivamente como ente investigador y acusador de los delitos tributarios, que rara vez son castigados y que la sociedad parece tolerar.

¿QUIERE SABER MÁS?

Para entender la contabilidad de las finanzas públicas, la medición del déficit fiscal y la "regla fiscal" se recomienda Lora y Prada (2016, capítulo 17). Un análisis preciso de los distintos impuestos y algunas reformas que podrían hacerse para mejorar el sistema tributario se encuentra en los informes anuales del Consejo Privado de Competitividad (2018b). Las columnas de Juan Ricardo Ortega en la revista *Dinero* con frecuencia ofrecen información sobre los mecanismos de evasión tributaria más utilizados en Colombia. Si está interesado en la historia de la tributación y las finanzas públicas en el siglo XX en Colombia, es imprescindible que lea a Junguito y Rincón (2007). Para tener un panorama amplio sobre la tributación en América Latina se sugiere Corbacho et al. (2012).

XIII

DESPLAZADOS E INMIGRANTES

Debido a su geografía y a la ubicación de sus grandes ciudades, Colombia ha sido históricamente un país fragmentado por regiones y aislado del resto del mundo. Sin embargo, en la actualidad es el país con la mayor población interna desplazada de sus sitios originales de residencia y uno de los mayores receptores de flujos migratorios internacionales. Esto significa que las ciudades colombianas están habitadas en proporciones crecientes por personas llegadas hace muy poco tiempo de otros lugares. En contraste con la creciente xenofobia en otros países del mundo, los colombianos hemos sido capaces hasta ahora de asimilar sin mayores rechazos las corrientes recientes de migración interna y externa. Es imposible saber si esa tolerancia se mantendrá. Lo que sí es seguro es que ello dependerá del esfuerzo que se haga en incorporar rápidamente a los migrantes a actividades productivas y al tejido social.

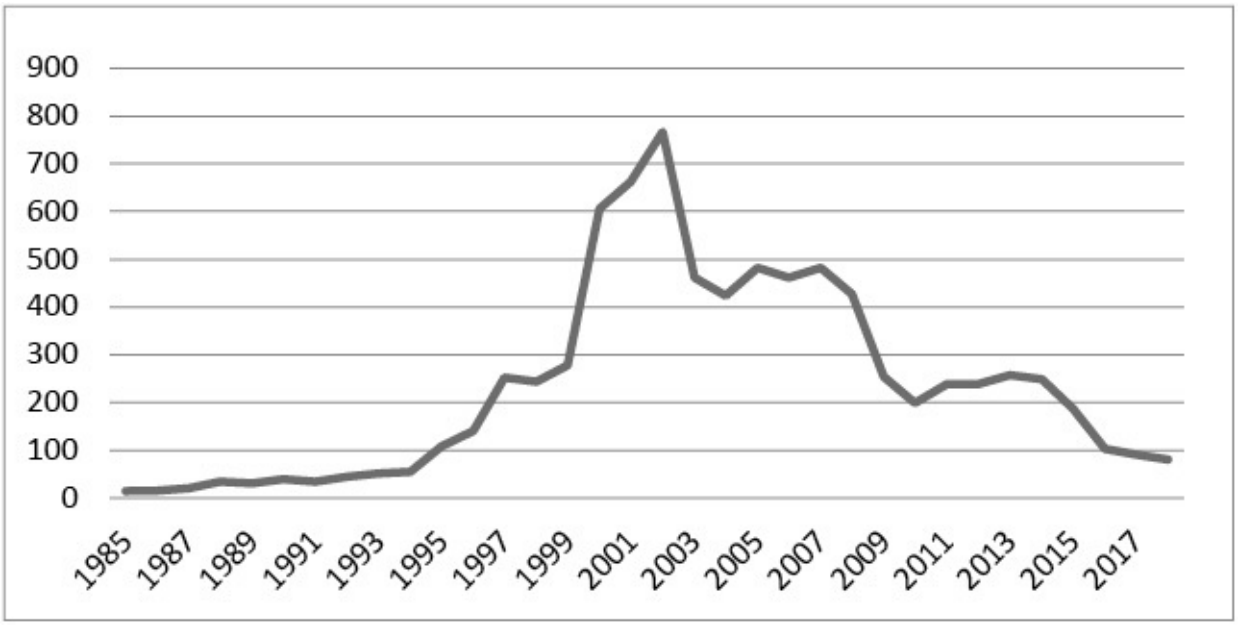
LOS DESPLAZADOS

Después de la época de La Violencia (1948-1958), originada en los enfrentamientos entre liberales y conservadores, el conflicto armado en Colombia adquirió un nuevo aliento a partir de 1964 con la creación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Sin embargo, la nueva oleada de violencia contra la población civil solo vino a intensificarse en la década de los noventa con el surgimiento de grupos paramilitares, como las

Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, y con la abundancia de recursos del narcotráfico, la extorsión y los secuestros para financiar el conflicto. Tanto los grupos guerrilleros como los paramilitares encontraron en los desplazamientos forzosos una estrategia expedita para debilitar el apoyo de los campesinos a sus contrincantes y apropiarse de las tierras. Los líderes comunitarios, los activistas políticos y los propietarios de tierras fueron los principales objetivos de la intimidación y la violencia, y quienes con más frecuencia resultaron desplazados. Los desplazamientos llegaron a su punto más alto en 2002, cuando cerca de 766.000 personas, miembros de 187.000 familias, fueron expulsadas de sus sitios de residencia (gráfico 13.1). El gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), elegido con el mandato popular de pacificar el país, dotó de mayores recursos y mejores tecnologías a las fuerzas militares y logró un acuerdo para desmovilizar a los grupos paramilitares. El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) continuó la estrategia de enfrentamiento militar con los grupos guerrilleros, pero adelantó en paralelo un proceso de negociación con las FARC, que concluyó con la firma de los Acuerdos de Paz en septiembre de 2016. Aunque los desplazamientos han descendido sustancialmente desde su pico en 2002, no han desaparecido. En 2018, persistían los actos armados de miembros del ELN, el EPL, las disidencias de las FARC y diversos grupos paramilitares, especialmente en la costa Atlántica, el Catatumbo y el Bajo Cauca Antioqueño.

Desde mediados de los ochenta hasta diciembre de 2018 fueron desplazadas internamente en Colombia cerca de 7,5 millones de personas, lo que equivale a tres de cada cuatro personas que habitaban en 1987 en las zonas rurales (es decir, fuera de las cabeceras de municipio). Según los cálculos de las Naciones Unidas, Colombia tiene el mayor número de desplazados internos del mundo, superando a países que han tenido guerras civiles de alta intensidad como Siria y la República Democrática del Congo.

Gráfico 13.1 Cuántas miles de personas han sido desplazadas cada año



Fuente: RNI, Red Nacional de Información (en línea), corte a diciembre 1 de 2018.

Los efectos sociales y económicos del desplazamiento han sido estudiados en forma rigurosa por Ana María Ibáñez, de la Universidad de los Andes. Según sus investigaciones, nueve de cada 10 hogares desplazados migran con todos sus miembros a un nuevo sitio de residencia. Cuando eso no ocurre es con el objeto de que quienes se quedan puedan seguir trabajando la tierra para ayudar a sostener al resto de la familia. Ocho de cada 10 desplazados creen que no regresarán jamás y apenas uno de cada 10 desearía regresar a su lugar original de residencia. Los desplazados pierden gran parte de sus activos e ingresos, a tal punto que su capacidad de gasto permanente se reduce en 37% en promedio. Quienes ya eran pobres, pierden un alarmante 72% de su capacidad de gasto. Con el paso del tiempo, los desplazados logran recuperar solo parcialmente estas pérdidas.

La inserción laboral de los desplazados es muy lenta porque las experiencias de trabajo que tienen son sobre todo en actividades agrícolas y porque su educación promedio es de apenas cinco años. Como han sufrido física y

psicológicamente en forma intensa, muchos padecen de estrés postraumático y de depresión, lo que limita aun más su capacidad de trabajar. Desde 2005 hay programas de subsidios y apoyo humanitario del gobierno nacional para ayudar a los desplazados. En 2011 se expidió la “Ley de Víctimas”, que contiene muchas provisiones para que la población desplazada reciba ayudas, sea indemnizada por los daños y les sean restituidos sus activos.

Los efectos económicos de los desplazamientos no se limitan a las víctimas directas. También sufren pérdidas los trabajadores no calificados en los sitios a donde llegan los desplazados, debido a la competencia por los empleos y los oficios del lugar. Los desplazamientos forzosos tienen efectos económicos negativos directos e indirectos debido a que los desplazados carecen de la experiencia, el capital y las capacidades para progresar laboralmente en forma rápida o para crear sus propios negocios. Esto es justamente lo contrario de lo que suele ocurrir cuando las migraciones son voluntarias, incluso si son masivas. Por ejemplo, a raíz de la crisis de Grecia, entre 2011 y 2014 regresaron a Albania unos 134.000 trabajadores migrantes —número equivalente al 5% de la fuerza laboral— que habían ido a trabajar en ese país. En los lugares en donde proporcionalmente regresaron más trabajadores, aumentaron más los ingresos de los trabajadores no calificados locales y bajó más la tasa de desempleo.

En Colombia, los desplazamientos masivos causados por el conflicto armado posiblemente contribuyeron a agudizar la concentración del ingreso por diversos canales. En primer lugar, porque la pérdida de población en los sitios de conflicto redujo la producción y los ingresos de los trabajadores que se quedaron, que en su mayoría eran y siguen siendo pobres. En las zonas más afectadas, los desplazamientos facilitaron la concentración de la propiedad de la tierra y contribuyeron a que muchas tierras con vocación agrícola sean actualmente improductivas o estén dedicadas a la ganadería extensiva, como vimos en el capítulo 4.

Además, como ya mencionamos, los desplazados que llegaron a las ciudades perdieron ingresos, lo mismo que los trabajadores de baja calificación con los

que llegaron a competir. Los beneficiarios de la abundancia de trabajadores no calificados en las ciudades colombianas han sido los dueños de empresas intensivas en este tipo de personal y los consumidores de mayores ingresos, para quienes esto representa servicio doméstico, taxis, restaurantes y muchos otros servicios baratos.

Pero los desplazamientos no son la única forma como las guerrillas y los paramilitares han contribuido a reforzar las desigualdades. El conflicto exigió elevar el gasto militar en detrimento de otros gastos que podrían beneficiar a los pobres, en especial programas de protección social. Asimismo, como vimos en los capítulos 4 y 12, una parte ínfima del gasto público en el sector agrícola se destina a proveer los bienes públicos que necesita el campo, pues en su mayor parte es capturado por quienes tienen más poder político y pueden aprovechar el argumento de que “el país tiene una deuda con el campo”.

Además de todo esto, los líderes guerrilleros (y paramilitares en su momento) desde los años noventa han hecho un gran negocio a través del secuestro, la extorsión, y el control o la “tributación” forzada (llamada gramaje) de los negocios ilícitos de procesamiento de la hoja coca y la comercialización de la pasta de coca.

LA AVALANCHA DE VENEZOLANOS

Hasta hace pocos años, Colombia estaba casi totalmente cerrada a la inmigración permanente. En 2010 había apenas 124.000 residentes nacidos por fuera del país, es decir solo 0,3% de la población total, muy por debajo del patrón mundial de 3% de residentes en países diferentes de aquel donde nacieron. En Estados Unidos 15% de los trabajadores son de origen extranjero, en Australia 27% y en Silicon Valley 53%.

Quizás la difícil topografía y la ubicación lejos del mar de las tres ciudades más grandes sean razones históricas de nuestro aislamiento poblacional. El cierre

a los extranjeros se ha apoyado además en la creencia de que el número de puestos de trabajo es fijo y de que los inmigrantes van a desplazar a los profesionales nacionales. En cerca de 60 profesiones, se exige tener una tarjeta profesional para ejercer, lo que requiere un dispendioso proceso de convalidación de títulos para quienes hayan obtenido su grado en el extranjero. Sean profesionales o no, para poder trabajar los extranjeros requieren una visa de trabajo, cuya obtención exige superar un complejo proceso burocrático.

Después de haber sido un país prácticamente cerrado a la migración extranjera, Colombia ha recibido (hasta septiembre de 2018) a 1,3 millones de personas procedentes de Venezuela, incluyendo colombianos retornados (más de 0,3 millones), venezolanos con estatus migratorio regular en el país (medio millón), en proceso de regularizar su estadía (0,4 millones) e inmigrantes irregulares (0,1 millones), siendo estos últimos quienes entraron al país por puntos no regulados o que tienen vencido su permiso de estadía. Legales o ilegales, la inmensa mayoría vienen huyendo de la penuria y el hambre. También hay perseguidos políticos. La emigración reciente de venezolanos es un fenómeno de proporciones descomunales: supera, por ejemplo, la migración desde África y el Oriente Medio hacia los países europeos entre 2014 y 2018 (pero no debe ignorarse que los países que más refugiados han recibido de África y el Oriente Medio han sido otros países en desarrollo, como Turquía, no los europeos desarrollados que tanto se quejan de los problemas que causan los migrates).

En los seis años del primer período presidencial de Nicolás Maduro, que terminó en enero de 2019, el ingreso per cápita de los venezolanos cayó aproximadamente a la mitad, regresando al nivel (en precios constantes) que tenía hace 73 años. Una economía que llegó a ser la cuarta más grande de América Latina (después de Brasil, México y Argentina), en 2018 alcanzaba apenas el tamaño de la de Ecuador y era tan solo un tercio de la colombiana. La tasa de pobreza en Venezuela pasó de 48% en 2014 a por lo menos 90% en 2018. Debido a la aguda escasez de alimentos, tres de cada cuatro venezolanos habían

perdido involuntariamente unos ocho kilos de peso. La mortalidad de los menores de 5 años se había duplicado. Habían aumentado sustancialmente los casos de sarampión y difteria, y reaparecido enfermedades que estaban erradicadas, como el paludismo y la tuberculosis.

El experimento chavista de "Socialismo del siglo XXI" ha sido un rotundo fracaso, principalmente por dos razones. Primero, porque se destruyó la economía de mercado, cuya base es la libertad de los individuos y las empresas para utilizar los recursos en actividades productivas con el objetivo de mejorar sus ingresos y obtener ganancias. La revolución chavista acudió en forma masiva a congelar los precios y los salarios y a expropiar las empresas más productivas. Y segundo, porque generó una escasez extrema de divisas por el saqueo sistemático de los recursos y la deplorable gestión de PDVSA, la empresa productora de petróleos. En el curso de 15 años la producción de petróleo cayó de tres millones de barriles diarios a cerca de un millón en 2018 (apenas un poco más de lo que produce Colombia). El gobierno trató de manejar la escasez de divisas imponiendo racionamientos a las importaciones y asignando las pocas divisas del mercado oficial en forma preferencial, a tipos de cambio irrisorios, a los protegidos del régimen.

La destrucción de la economía de mercado y de la única fuente significativa de exportaciones dejaron sin recursos fiscales al gobierno, que no tuvo otra opción que acudir en forma masiva a imprimir billetes, generando así una de las mayores hiperinflaciones de que se tenga registro: se calcula que la inflación en 2018 fue 1'700.000%.

Al comienzo de la avalancha de venezolanos, el gobierno colombiano fue muy ambivalente. Miles de venezolanos, en su mayoría profesionales, vinieron a trabajar amparados por visas expedidas por Mercosur, que supuestamente permitían trabajar y después de dos años obtener residencia permanente. Pero desde noviembre de 2014 la Cancillería decidió ignorar esos derechos y empezó a exigir visas de trabajo. Conseguir o renovar una visa de trabajo en Colombia siempre ha sido difícil, y aún más para los venezolanos, en parte porque muchos

carecen de la documentación requerida, pero también por actidudes discriminatorias de algunos funcionarios. Solo hacia el final del gobierno de Juan Manuel Santos empezó a articularse una estrategia más realista de documentación y en los últimos días de su mandato se regularizó el estatus migratorio de 440.000 venezolanos, una decisión sin precedentes entre países receptores de refugiados.

El gobierno de Iván Duque (2018-2022) reconoció desde un principio la necesidad de buscar ayuda internacional para ampliar los programas de protección social y absorción laboral de los inmigrantes. Los colombianos retornados y los venezolanos con permiso especial de permanencia y algunos tipos de visa pueden registrarse en el sistema de salud, pero los migrantes irregulares no tienen ese derecho. Los migrantes tienen el doble de probabilidad de estar desempleados que la población de las ciudades receptoras. La inasistencia escolar es de cerca de 40% entre los niños de los inmigrantes irregulares.

Para los departamentos fronterizos de Arauca, La Guajira y Norte de Santander, especialmente, los inmigrantes son una carga complicada pues representan ya porcentajes importantes de la población (entre 6% y 10%), que las débiles entidades locales difícilmente pueden atender. De ahí que las autoridades nacionales hayan tenido que asumir labores de coordinación y movilización de instituciones públicas y privadas para prestar servicios de alimentación, salud, educación y transporte. Se calcula que para proveer acceso a servicios a toda la población retornada y migrante hasta 2018 a un nivel semejante al suministrado a los colombianos tendría un costo fiscal entre 0,26% y 0,41% del PIB. Para poner estas cifras en contexto, recuérdese que el recaudo del IVA equivale a 6% del PIB y el recaudo del impuesto de renta a las personas a 1,3% del PIB (capítulo 12).

Igual que los desplazados por el conflicto armado, los inmigrantes venezolanos compiten inicialmente por los trabajos que requieren menos calificación, con lo cual aumenta la informalidad y el subempleo y caen los

salarios reales de los trabajadores pobres en las localidades más afectadas. Debido a que aumenta la población en condiciones de vulnerabilidad, aumenta la percepción de inseguridad. Aunque la población colombiana ha sido en general receptiva a los inmigrantes, estas circunstancias son propicias para las actitudes xenófobas. En efecto, el sentimiento de rechazo a los venezolanos aumentó en forma preocupante entre octubre y diciembre de 2018: quienes están de acuerdo en que el gobierno nacional acoja a los venezolanos bajaron del 57% de los encuestados por Gallup en octubre a 49% en diciembre. En este mes, dos de cada tres personas tenían ya una opinión desfavorable sobre los venezolanos que están llegando al país, mientras que en octubre solo una de cada dos personas tenía esa opinión. También se detecta rechazo por razones culturales contra las venezolanos en la forma como han votado los ciudadanos en las elecciones de alcaldes desde 1997 y en las presidenciales desde 2006 en los lugares más afectados por la inmigración (rechazo cultural que no se observa en relación con los desplazados).

Como se trata de un fenómeno muy reciente, sería arriesgado extrapolar estas tendencias xenófobas. Podrían agravarse si es demasiado lento el proceso de absorción social y laboral de los inmigrantes, pero no tiene que ser necesariamente así. Si el gobierno de Iván Duque en coordinación con las autoridades locales ofrecen apoyo y vías de incorporación laboral a los inmigrantes, habrá beneficios para todos. Esa es la conclusión de diversos estudios internacionales sobre procesos voluntarios de migración (como el de Albania mencionado arriba). Los inmigrantes ayudan a ampliar y diversificar las capacidades productivas, en vez de quitarles el empleo a los locales, como a menudo se cree. Una vez que se incorporan a actividades productivas y pueden gastar en bienes de consumo, los inmigrantes son fuente de ingresos para otras personas y de recaudos tributarios para el fisco. Y con el paso del tiempo, muchos de ellos tendrán sus propias empresas y crearán empleos para otros. Hay urgencia en todo esto, ya que no hay visos de que la emigración de Venezuela hacia Colombia se vaya a detener. Cinco millones más podrían emigrar, según

algunos analistas. Por consiguiente, si hasta septiembre de 2018 habían llegado 1,3 millones de personas, no puede descartarse que otro tanto llegue hasta 2020.

¿Quiere saber más?

Para entender los efectos del desplazamiento forzoso es de rigor leer a Ibáñez y Velásquez (2008). Sobre la inmigración de venezolanos se recomienda Banco Mundial (2018), de donde viene gran parte de la información de esa sección.

EPÍLOGO

El progreso ocurre en forma silenciosa y suele pasar desapercibido, en cambio los retrocesos a menudo causan alboroto y atraen la atención de los medios de comunicación y de los políticos.

El buen manejo de la economía durante décadas ha resultado en mejoras sustanciales en los ingresos y el nivel de vida de las familias de todas las clases sociales, en inflación moderada y en estabilidad financiera. En el frente laboral, es destacable la creciente formalización del empleo en la última década y el aumento continuado del salario mínimo (aunque a un ritmo más lento que el ingreso per cápita).

En las principales áreas de la política social, son de mencionar la extensión de la expectativa de vida, la universalización del acceso a los servicios de salud y el avance de la educación de las nuevas generaciones. La reducción de los homicidios y de los desplazamientos causados por el conflicto armado ha sido otro logro sustancial.

Esta es una lista incompleta de los grandes avances del país analizados en este libro: no consiguen titulares en la prensa ni son objeto de controversias encendidas porque, casi sin excepción, son el producto de esfuerzos continuos que solo con el paso del tiempo han rendido fruto.

El “modelo” que ha conseguido estos éxitos es la economía social de mercado, en la que el mercado y el Estado se complementan y se refuerzan, y donde las decisiones económicas y políticas, que no siguen ningún plan preestablecido, surgen de la interacción de personas, empresas y organizaciones formales e informales de todo tipo que persiguen sus propios intereses

económicos y sociales en un régimen democrático.

Este sistema está lejos de ser infalible. Como resultado de la concentración del poder económico y de la complejidad de los mecanismos de decisión del sistema político y de la administración pública, persiste una alarmante desigualdad del ingreso y de la riqueza.

Aunque cada año hay mejores máquinas, más tecnología y trabajadores mejor preparados, la productividad de estos recursos viene cayendo desde la década de los ochenta. La principal razón es la incapacidad de la sociedad y del Estado para coordinar esfuerzos e imponer conductas para que los recursos no se desperdicien en producciones ineficientes o en actividades socialmente improductivas.

De forma semejante, los avances en la educación en gran medida se desperdician porque casi la mitad de los trabajadores es autoempleado o trabaja en pequeños negocios de muy baja productividad. Se desperdician también porque es excesiva la oferta de profesionales en algunas carreras, mientras que hay un déficit persistente de técnicos con las habilidades que requieren las empresas.

La incorporación de la mujer al mercado laboral ha sido esencial para el crecimiento económico, pero la carga de trabajo dentro y fuera del hogar que han asumido muchas mujeres es desproporcionada frente a la que tenemos los hombres. Los intentos por proteger el empleo formal femenino han redundado en mayores dificultades laborales para las mujeres que tienen menos educación. Tampoco ha sido exitoso el sistema de pensiones vinculado al empleo formal, que no protege a quienes más protección necesitan, y en cambio genera un enorme déficit fiscal.

Cada año hay que pagar más impuestos, pero la evasión tributaria sigue siendo enorme y los recursos del fisco son insuficientes para atender el creciente gasto en salud y para ofrecer protección social adecuada a los grupos más vulnerables, incluyendo los adultos mayores pobres, los desplazados y el creciente número de inmigrantes.

Desafortunadamente, no hay fórmulas simples para resolver ninguno de estos problemas. Es propio de curanderos charlatanes y de políticos populistas prometer remedios infalibles para males complejos. Como la política es tan complicada y en ocasiones tan turbia, es fácil para el electorado dejarse tentar por líderes que prometen renovar de la noche a la mañana el sistema político y que aseguran ser capaces de interpretar sin la ayuda de intermediarios políticos ni de expertos qué es lo más conveniente para el pueblo.

No nos engañemos. Es más factible encontrar solución a nuestros grandes retos económicos y sociales mediante la participación política y la discusión pública bien informadas. Esa ha sido mi mayor motivación al escribir este libro.

NOTAS TÉCNICAS

Cuando estaba en preparación este libro, el DANE informó que la población del país (en 2018) eran 45,5 millones de personas, en vez de los 49,8 millones que decían las proyecciones anteriores. Todas las cifras del tamaño y composición de la población, el empleo y los ingresos que aparecen en este libro se basan en las proyecciones antes de conocerse los nuevos datos, ya que el DANE aún no había corregido los factores de expansión de sus encuestas ni todas las demás variables cuyo cálculo se basa en el tamaño y composición de la población.

Capítulo 1

- Las cifras de calidad de las instituciones públicas se refieren a 2017 y vienen del Banco Mundial (en línea). La sección sobre el proceso de expedición de las leyes se basa en Cárdenas y Pachón (2010) y la que analiza el poder del sector privado en Eslava y Meléndez (2010) y Arbeláez et al. (2018).

Capítulo 2

- En el cuadro 2.1, se consideran ingresos laborales de los asalariados todos los ingresos recibidos del empleador, incluyendo primas, bonificaciones, subsidios, pagos en especie, etcétera, con excepción de pagos de cesantías e intereses de cesantías. Para los trabajadores independientes (que el DANE denomina “patrones” y “cuenta propia”) se consideran como ingresos laborales los ingresos netos del negocio y los honorarios (dividiendo por el número de meses a que se refiere la información reportada en las

encuestas). Toda la información es de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de noviembre de 2017.

- La última columna de cuadro 2.2 se obtiene de la misma información utilizada para el cuadro 2.1. Las demás columnas son tomadas de Piketty (2014, cuadro 7.1).
- En el cuadro 2.3 el percentil ~27 es el porcentaje de pobres (26,9%) y la línea de pobreza es el promedio nacional, ambos según el DANE. Los demás percentiles se refieren a los percentiles de personas (no de hogares), considerando todos los ingresos laborales y otros ingresos monetarios de todos los miembros del hogar, según la GEIH de noviembre de 2017 (los ingresos que se refieren a los "últimos doce meses" fueron divididos por 12). Nótese que para calcular el número de pobres y el coeficiente Gini, el DANE hace otros ajustes a la información de ingresos de la GEIH (DNP y DANE, s.f.).
- La afirmación de que Colombia tiene la quinta peor desigualdad del mundo se basa en la información disponible para la década del 2010 según el Banco Mundial, *World Development Indicators*. Se tomaron los coeficientes Gini calculados por el Banco Mundial (no los reportados por los países u otras fuentes) y se obtuvo un promedio para los años con información de cada país.

Capítulo 3

- Casi la mitad de la canasta de consumo de los hogares de clase obrera en 1954 eran alimentos: 23% productos agrícolas no procesados, 12% carne, 8% grasas y lácteos y 7% varios, para un total de 49% del gasto de consumo. El resto eran gastos de vivienda (24%), vestuario (10%) y misceláneos (17%). El detalle por artículos de la canasta de consumo de 1954 se encuentra en DANE (1982). Los materiales predominantes de los pisos y muros de las viviendas se detallan en DANE (1957).
- Las series de ingreso per cápita (cuadro 3.1), crecimiento del PIB y

crecimiento del ingreso per cápita (gráfico 3.2) a partir de 1950 provienen del Banco de la República. Las series con diferentes bases fueron empalmadas utilizando enganches de Fisher (véase Lora y Prada, 2016, capítulo 5). El ingreso per cápita de 1905 viene de Urrutia y Posada (2007).

- Los cálculos de ingreso per cápita para Colombia y otros países del gráfico 3.1 se basan en la información del Banco Mundial, *World Development Indicators*. El ingreso total de los países es el Ingreso Nacional Bruto en dólares corrientes de paridad de compra de 2017 (a diferencia del PIB, el INB incluye los ingresos netos del exterior recibidos por los residentes del país).
- La productividad total de los factores (PTF) se tomó de Urrutia y Posada (2007) hasta 1990 y a partir de ahí de la base de datos LAKLEMS del BID y Universidad Santiago de Chile, en línea.

Capítulo 4

- En el cuadro 4.1, la composición del PIB se basa en el valor agregado según Cuentas Nacionales del DANE. La composición del empleo es el promedio del año de los datos de empleo nacional por sectores del DANE. La tasa de informalidad por sectores también es del DANE y se refiere a las 23 ciudades capitales y sus áreas metropolitanas, excepto para el sector agropecuario. Para este sector se calculó con base en el número de trabajadores con seguridad social, según datos de Datlas (en línea) que provienen de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes Laborales (PILA). La composición de las exportaciones se calculó con los valores de las exportaciones de bienes del cuadro 4.2 y las exportaciones de servicios según Balanza de Pagos del Banco de la República. Para el cuadro 4.2 usé los datos de exportaciones del DANE según la clasificación CUCI, pero reclasificando como parte del sector agropecuario al azúcar y el aceite de palma y como parte de la industria extractiva, el oro.
- La clasificación de las tierras según su vocación agrícola es del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corpoica (2002). Los usos actuales de la

tierra son tomados de Datlas (en línea), los cuales se basan en el Censo Nacional Agropecuario 2015-2016 y en la información de Agronet sobre áreas sembradas.

- El recuadro sobre las plantaciones de coca es basado en información del *Nuevo Herald* (25 de junio de 2018) y Wainwright (2016).
- Los datos de productividad total de los factores en la agricultura son de Nin-Pratt et al. (2015). Los de apoyo a la agricultura se encuentran en Egas y De Salvo (2018).
- Según datos de la FAO (en línea), los rendimientos por hectárea cosechada en Colombia en relación con el promedio mundial son 1,39 en palma de aceite, 1,29 en caña de azúcar, 1,18 en bananos, 1,13 en café, 1,04 en arroz y 0,63 en maíz. El rendimiento de la agricultura colombiana en comparación con la mundial es un promedio ponderado de los rendimientos relativos (de Colombia versus el promedio mundial) de todos los productos con información, usando como ponderaciones las extensiones de las tierras cosechadas en Colombia.
- El análisis de políticas agropecuarias y el papel de los gremios se basa en Arbeláez et al. (2018), Junguito, Perfetti y Becerra (2014), y Lora (2014).
- Los párrafos sobre adopción de tecnología e innovación se basan en Consejo Privado de Competitividad (2018b) y DANE (2017).

Capítulo 5

- Todos los datos de inflación de Colombia son tomados del sitio del Banco de la República (banrep.gov.co), pero provienen originalmente del DANE. Los de otros países son tomados del Banco Mundial, *World Development Indicators.* La tasa de intervención es la fijada por la Junta Directiva del Banco de la República, tomada del mismo sitio.

Capítulo 6

- La cita de Harari es: Harari, Yuval Noah. *Sapiens. De animales a dioses:*

Una breve historia de la humanidad. (Kindle Locations 5474-5476). Penguin Random House Grupo Editorial España. Kindle Edition.

- Las tasas de interés nominales vienen directamente del Banco de la República. La de captación corresponde a los Certificados de Depósito a Término a 90 días. La de colocación no incluye títulos del gobierno y comprende créditos de consumo, ordinario y preferencial.
- La tasa de interés real suele calcularse como la diferencias entre la tasa nominal y la tasa de inflación. En el gráfico 6.2 he usado la expresión más exacta ((1+i)/(1+ripc))-1, donde i es la tasa nominal de interés y ripc es la inflación.
- Toda la información sobre regulación y rentabilidad de los bancos es de la Superintendencia Financiera.
- La información sobre las pirámides de 2008 es tomada de varias ediciones de la revista *Semana* entre septiembre y noviembre de ese año.
- Los datos del mercado laboral antes y después de la crisis financiera son de las Encuestas de Hogares del DANE y los de los procesos ejecutivos hipotecarios son tomados de Cárdenas y Badel (2003).
- El recuento de la crisis de 1998-1999 utiliza la información de Cárdenas y Badel (2003), Caballero y Urrutia (2006), Zárate et al. (2012) y Ocampo (2015a), pero mi análisis es tan resumido que no hace justicia con los de ellos.

Capítulo 7

- Los resultados de las pruebas PISA son tomados de Icfes (2017), incluyendo el análisis de factores asociados.
- La participación de la educación privada por nivel de estudios y clase social fue calculada con los datos del DANE de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (julio 2016-julio 2017), que incluyó la pregunta, para quienes están estudiando, “¿el establecimiento al que asiste es oficial?”. La clasificación por clases sociales es la misma del capítulo 2,

pero basada en el ingreso per cápita del hogar.

- La información sobre los maestros es de Bonilla-Mejía et al. (2018). Los datos sobre las jornadas en las escuelas provienen de la Investigación en Educación Formal del DANE para 2017.
- El número de hogares beneficiarios del subsidio de Más Familias en Acción fue calculado con información de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares. De esa misma fuente se deduce que 87% de los beneficiarios son de clase baja.
- El costo de las matrículas de algunas carreras universitarias proviene del Observatorio de la Universidad Colombiana según *El Tiempo*, 24 de febrero, 2018.
- Las cifras de "retornos a la educación" son de Tenjo et al. (2017).
- La información de vacantes ha sido recopilada de sitios de internet for Jeisson Cárdenas y Mauricio Montaño para el BID y Lacea.
- Las secciones tituladas "¿Vale la pena ir a la universidad?" y "Ocupaciones en riesgo" son versiones adaptadas y actualizadas de columnas mías en la revista *Dinero*.

Capítulo 8

- Las cifras de empleo formal e informal son tomadas directamente del DANE, que las ha calculado con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares.
- Los sobrecostos laborales son tomados de Clavijo et al. (2015), actualizados a 2018.
- Los estudios más relevantes sobre el efecto de los sobrecostos laborales en el empleo formal en Colombia son Kugler y Kugler (2009), Kugler, Kugler y Herrera-Prada (2017) y Morales y Medina (2017).
- La serie completa del salario mínimo nominal se obtuvo de www.officeformats.com. Para expresarla en precios de 2017 utilicé el IPC promedio del año, según el Banco de la República.
- El "metaestudio" sobre el efecto del salario mínimo en el empleo formal es

Broecke, Forti y Vandeweyer (2017).

- En Lora (2018) presento la teoría de la complejidad y los resultados estadísticos para Colombia en que se basa la sección “La escasez de trabajadores con las capacidades que requieren las empresas”.
- La tasa de ocupación formal en el gráfico 8.2 es la relación entre el empleo formal “efectivo” (que tiene en cuenta cuántas semanas en el año trabaja cada empleado, según la información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes Laborales, PILA) y la población en edad de trabajar (según datos del DANE). El gráfico muestra los datos para 62 ciudades que tienen 50.000 habitantes o más, teniendo en cuenta los municipios aledaños que forman su mercado laboral.
- La información de la calidad de la gerencia en Colombia viene de Bloom, Genakos, Sadun y Van Reenen (2012). Esa sección es una versión adaptada de una columna mía de *Dinero.*

Capítulo 9

- Los datos de uso del tiempo son de la Encuesta de Uso del Tiempo que hizo el DANE entre septiembre de 2016 y agosto de 2017.
- Los perfiles laborales y los ingresos fueron calculados con la Gran Encuesta Integrada de Hogares de noviembre de 2017.
- Los trabajos citados sobre brechas salariales son Badel y Peña (2010) y Olarte y Peña (2010).
- Las estadísticas de desempleo son tomadas directamente de los reportes del DANE sobre género.
- La encuesta sobre la información médica que ilegalmente piden las empresas a las trabajadoras viene de Profamilia-Ministerio de Salud (2015, p. 29).
- De resto, las secciones sobre desempleo y sobre las licencias de maternidad se basan en los capítulos de Arango y Ríos; Cardona-Sosa y Morales; Díaz; y Ramírez, Tribín y Vargas del libro editado por Arango, Castellani y Lora

(2016).

Capítulo 10

- El cuadro 10.1 utiliza una diversidad de fuentes: (1) Arriaga (1968) para la expectativa de vida de las generaciones del silencio y de los baby boomers; (2) Banco Mundial, *World Development Indicators* (en línea) para la expectativa de vida de las otras generaciones, la mortalidad hasta los 5 años y el número de hijos por mujer desde la generación X y la desnutrición infantil desde la generación de los milenials; (3) Elkins (1973) para el número de hijos por mujer de la generación de los baby boomers, (4) FAO (2002, citado en Meisel y Vega 2007) para la desnutrición infantil en la generación X, y (5) Meisel y Vega (2007) para las estaturas. En todos los casos tomé el promedio simple de las observaciones disponibles para los años de la generación correspondiente.
- He seguido la argumentación de Deaton (2016, parte I) para describir los cambios en la salud en el siglo XX.
- Las causas de muerte en las décadas del setenta y ochenta son promedios para América Latina tomadas de Bulatao y Stephens (1992). Las del 2000 y 2016 son para Colombia según los *World Development Indicators* del Banco Mundial (en línea). La información sobre años de vida perdidos es de la OECD (en línea).
- El análisis del sistema de salud actual se basa en parte en OECD (2015).
- La información sobre salud y hábitos de los jóvenes viene de la las Encuestas Nacionales de Salud Escolar (ENSE) y de Tabaquismo en Jóvenes (ENTJ) presentadas por el Ministerio de Salud y Protección Social el 19 de noviembre de 2018.

Capítulo 11

- Los rendimientos de las AFP son los calculados por la Superintendencia Financiera a mayo de 2018 con la metodología de flujo de caja real. Las

tasas de reemplazo en las AFP son mis propios cálculos, suponiendo que todos los salarios, incluyendo el mínimo, aumentan cada año 1,5% por encima de la inflación, y suponiendo que toda persona al pensionarse tiene cónyuge (los hombres cinco años mayores que las mujeres), que si aún está vivo pasa a recibir la pensión cuando aquel muere. Con las mortalidades de pensionados establecidas por la Superintendencia de Sociedades se deduce que, a la edad de retiro, la expectativa de años adicionales de vida de los hombres es 21,3 años y la de las mujeres 29,7 años. La sustitución pensional a favor de los cónyuges que aún sobreviven implica agregar 9,8 años a las pensiones que reciben los hombres y 2,4 años a las que reciben las mujeres.

- Toda la información de afiliados y pensionados de las AFP es de la Superintendencia Financiera. El número de pensionados de las AFP a diciembre de 2017 (42.598) no incluye los pensionados por sobrevivencia (por fallecimiento del afiliado activo) o invalidez. El número de pensionados del sector público es tomado de Clavijo et al. (2018). Las cifras de pensiones subsidiadas por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima y de devoluciones de saldos en las AFP son tomadas de Rodríguez Pantoja (2018).
- La clasificación por clases sociales es la misma del capítulo 2, pero basada en el ingreso per cápita del hogar usando la información de la Encuesta de Nacional de Presupuestos de los Hogares de julio 2016-julio 2017.
- La información sobre Colombia Mayor y los BEPS es de Olivera (2018).
- La propuesta de reforma de ANIF se presenta en Clavijo et al. (2018) y la de Fedesarrollo en Villar y Forero (2018).

Capítulo 12

- El cálculo de 3,9 millones de pesos de carga impositiva per cápita en 2017 se basa en las cifras de la OECD et al. (2018). Para los períodos anteriores que se mencionan en los primeros párrafos usé las cifras de la Cepal (en

línea).

- El Ministerio de Hacienda (2018), de donde vienen las cifras del cuadro 12.1, utiliza una definición de gasto social que no corresponde exactamente a la presentada, ya que esta se basa en la clasificación del gasto por funciones. Según la definición de Minhacienda, el gasto social fue 118,5 billones de pesos en 2017, en vez de 119,4 billones que aparecen en el cuadro. El gasto social en 2000 se tomó de la Cepal (en línea).
- La información sobre los impuestos del cuadro 12.2 viene del Ministerio de Hacienda (en línea). Los cálculos del cuadro 12.3 se basan en la legislación aprobada a fines de 2018, que rige a partir del año gravable 2019.
- El cálculo del costo fiscal de los beneficios tributarios se encuentra muy detallado en Ministerio de Hacienda (2018). Para el análisis de los impuestos sobre la renta y el IVA he utillizado además los resúmenes que presenta el Consejo Privado de Competitividad (2018b), los trabajos de Alvaredo y Londoño (2013) y Londoño (2018), y algunas declaraciones públicas de la DIAN reportadas en *La República* y *Portafolio* (varias fechas).
- La parte del impuesto a la renta de las empresas que se traslada al precio de los productos es 27% según los estudios reseñados por Rodríguez y Ávila (2017).

Capítulo 13

- La sección sobre los desplazados se basa en Ibáñez y Velásquez (2008), Ibáñez, Moya y Arteaga (2017), cifras recientes de desplazados de RNI (en línea) y noticias de prensa. El ejemplo sobre Albania se basa en Hausmann y Nedelkoska (2018).
- La sección sobre los inmigrantes venezolanos se basa sobre todo en Banco Mundial (2018). Además, utilicé la información de United Nations (2017) para los patrones mundiales de migración; Consejo Nacional de Acreditación (en línea) para el número de profesiones que requieren tarjeta profesional y *The Economist* (12 de enero, 2019, pp. 27-28) para la

información de actualidad sobre Venezuela. Los datos de la encuesta de Gallup sobre actitudes respecto a los venezolanos se tomaron de elpais.com.co, diciembre 13 de 2018. La evidencia de rechazo contra las venezolanos por razones culturales se encuentra en Rozo y Vargas (2018).

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTÍCULOS RECOMENDADOS EN LAS SECCIONES "¿QUIERE SABER MÁS?"

Arango, Luis Eduardo, Francesca Castellani y Eduardo Lora (editores), *Desempleo femenino en Colombia*, Banco de la República, 2016.

Arbeláez, María Angélica, Sebastián Higuera, Roberto Steiner y Sandra Zuluaga. "The Political Economy of Protection of Some 'Sensitive' Agricultural Products in Colombia", informe de investigación, Fedesarrollo, 2018.

Baena Toro, Diego y Hernán Hoyos Gualtero. *Sistema financiero colombiano.* Ecoe Ediciones, 2016.

Banco Mundial. *Migración desde Venezuela a Colombia: Impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*, Washington, DC, 2018.

Barrera-Osorio, Felipe, Darío Maldonado y Catherine Rodríguez, C. "Calidad de la educación básica y media en Colombia. Diagnóstico y propuestas". Documento de Trabajo 126. Bogotá: Facultad de Economía Universidad del Rosario. 2012.

Bértola, Luis y Jose Antonio Ocampo. *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia.* Fondo de Cultura Económica, 2010.

BID. *América Latina frente a la desigualdad.* Progreso Económico y Social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

BID. *La política de las políticas públicas.* Progreso Económico y Social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta, 2006.

BID (Carmen Pagés, editora). *La era de la productividad. Transformando las economías desde sus cimientos.* Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

Bonilla-Mejía, Leonardo, Erika Londoño-Ortega, Lina Cardona-Sosa y Luis Daniel Trujillo-Escalante. "¿Quiénes son los docentes en Colombia? Características generales y brechas regionales". Banco de la República, Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana, No. 276, diciembre 2018.

Bosch, Mariano, Ángel Melguizo y Carmen Pagés. *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2013.

Brynjolfsson, Erik y Andrew McAfee. *La segunda era de las máquinas: trabajo, progreso y prosperidad en una época de brillantes tecnologías.* Temas, 2013.

Caballero Argáez, Carlos y Miguel Urrutia. *Historia del sector financiero colombiano en el siglo* XX, Bogotá: Grupo Editorial Norma. 2006.

Cárdenas, Mauricio y Alejandro Badel. "La crisis de financiamiento hipotecario en Colombia: causas y consecuencias", *Coyuntura Económica*, septiembre 2003.

Cárdenas, Mauricio y Mónica Pachón. "Cómo la Constitución de 1991 cambió los procesos de formulación de las políticas públicas", en Eduardo Lora y Carlos Scartascini (editores), *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas públicas.* Alfaomega Colombiana, 2010.

Cardona-Sosa, Lina y Leonardo Fabio Morales, "Efectos laborales de los servicios de cuidado infantil: evidencia del programa Buen Comienzo", en Luis Eduardo Arango, Francesca Castellani y Eduardo Lora (editores), *Desempleo femenino en Colombia*, Banco de la República, 2016.

Clavijo, Sergio, Alejandro Vera, Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos. "Costos no salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012". ANIF, octubre de 2015.

Consejo Privado de Competitividad. *Informalidad: Una nueva visión para Colombia*. Bogotá, 2018a.

Consejo Privado de Competitividad. *Informe nacional de competitividad 2018-2019.* Bogotá, 2018b.

Contraloría General de la República. *Economía Colombiana*. Edición 352, abril-junio 2018.

Corbacho, Ana, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora (editores). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Desarrollo en las Américas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2012.

DANE. "Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica Sector Industria Manufacturera – EDIT 2015-2016", presentación, diciembre 1 de 2017.

Deaton, Angus. *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality.* Princeton University Press. 2016.

De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., Walton, M. *La desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?* Banco Mundial, 2003.

Delgado Barrera, Marta. "La educación básica y media en Colombia: retos de equidad y calidad", en *Los desafíos de educación preescolar, básica y media en América Latina*, SOPLA, Konrad Adenauer Stiftung. 2014.

Echavarría, Juan José y Mauricio Villamizar. "El proceso colombiado de desindustrialización", en James Robinson y Miguel Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo* XX. *Un análisis cuantitativo.* Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.

Eslava, Marcela y Marcela Meléndez. "Cómo los grupos de interés influyen sobre las políticas de productividad", en Eduardo Lora y Carlos Scartascini (editores), *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas públicas.* Alfaomega Colombiana, 2010.

Fernández, Cristina y Leonardo Villar. "A Taxonomy of Colombia's Informal Labor Market". Bogotá: Fedesarrollo. Documentos de Trabajo No. 73 – Noviembre, 2016.

García, Sandra, Darío Maldonado y Catherine Rodríguez. *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media en Colombia.*

Cuadernos de Fedesarrollo No. 49, 2014.

García-Suaza, Andrés Felipe, Juan Carlos Guataquí, José Alberto Guerra y Darío Maldonado Carrizosa. “Beyond the Mincer Equation: The Internal Rate of Return of Higher Education in Colombia”, Universidad del Rosario, Serie Documentos de Trabajo No. 68, agosto 2009.

Gaviria, Alejandro. *Hoy es siempre todavía*. Grupo Planeta, 2018.

Ibáñez, Ana María y Andrea Velásquez. “El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas”. Serie Políticas Sociales 145, Cepal, 2008.

Icfes (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación). *Informe nacional de resultados: Colombia en* PISA *2015*. Bogotá, 2017.

Junguito, Roberto y Hernán Rincón. “La política fiscal en el siglo XX en Colombia”, en James Robinson y Miguel Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo* XX. *Un análisis cuantitativo.* Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.

Junguito, Roberto, Juan José Perfetti y Alejandro Becerra. *Desarrollo de la agricultura colombiana*. Cuadernos Fedesarrollo 48. Marzo, 2014.

Kalmanovitz, Salomón. “Realidades de la independencia del Banco de la República”, *Cuadernos de Economía,* volumen 16, número 27: pp. 15-27.

Kalmanovitz, Salomón y Edwin López-Rivera. “El ingreso colombiano en el siglo XIX”, en Meisel Roca, Adolfo y Ramírez, María Teresa (editores), *Economía colombiana del siglo* XIX, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2010.

Kalmanovitz, Salomón y Enrique López. “Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX” en James Robinson y Miguel Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo* XX. *Un análisis cuantitativo.* Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.

López-Calva, Luis F. y Nora Lustig (editores). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Brookings Institution, 2010.

Lora, Eduardo y Sergio Prada. *Técnicas de medición económica: metodología y aplicaciones en Colombia.* Edición en internet. Universidad Icesi, 2016.

Mateo Díaz, Mercedes y Lourdes Rodríguez-Chamussy. *Educación que rinde: mujeres, trabajo y cuidado infantil en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

Montenegro, Armando y Rafael Rivas Mallarino. *Las piezas del rompecabezas: desigualdad, pobreza y crecimiento*. Alfaguara, 2005.

Ocampo Gaviria, José Antonio (compilador). *Historia económica de Colombia*. Fondo de Cultura Económica. Edición revisada y actualizada, 2017.

Ocampo, José Antonio. *Una historia del sistema financiero colombiano, 1951-2014.* Portafolio, Asobancaria, 2015a.

Ocampo, José Antonio (Director de la Misión). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz.* Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo, Departamento Nacional de Planeación, 2015b.

OECD. OECD *Reviews of Health Systems: Colombia 2016*. OECD Publishing, Paris, 2015.

Otero Prada, Diego. *La distribución del ingreso en Colombia*. Ediciones Aurora, Uniciencia, 2017.

Piketty, Thomas. *Capital en el siglo XXI.* Fondo de Cultura Económica, 2014.

Ramírez, María Teresa y Juan Patricio Téllez. “La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX”, en James Robinson y Miguel Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo.* Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.

Ramírez, Natalia, Ana María Tribín y Carmiña O. Vargas. “Maternidad y mercado laboral: el impacto de la legislación”, en Luis Eduardo Arango, Francesca Castellani y Eduardo Lora (editores), *Desempleo femenino en Colombia*, Banco de la República, 2016.

Steiner, Roberto (compilador). *La autonomía del Banco de la República.* Tercer Mundo Editores, 1995.

Urrutia, Miguel y Carlos Esteban Posada. “Un siglo de crecimiento económico”,

en James Robinson y Miguel Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo xx. Un análisis cuantitativo.* Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.

Zárate Perdomo, Juan Pablo, Adolfo León Cobo Serna y José Eduardo Gómez González. "Lecciones de las crisis financieras recientes para el diseño e implementación de las políticas monetaria y financiera en Colombia", Banco de la República, *Borradores de Economía* Núm. 708, 2012.

OTROS ARTÍCULOS CITADOS EN EL TEXTO O EN LAS NOTAS TÉCNICAS

Alvaredo, Facundo y Juliana Londoño. "High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010", Commitment to Equity Working Paper No. 12, marzo 2013.

Arango, Luis Eduardo y Ana María Ríos. "Duración del desempleo en Colombia: género, intensidad de búsqueda y anuncios de vacantes", en Luis Eduardo Arango, Francesca Castellani y Eduardo Lora (editores), *Desempleo femenino en Colombia*, Banco de la República, 2016.

Arriaga, E. "New Life Tables for Latin American Population in the Nineteenth and Twentieth Centuries", Population Monographs Series No. 3, University of California, Berkeley, 1968.

Badel, Alejandro y Ximena Peña. "Decomposing the Gender Wage Gap with Sample Selection Adjustment: Evidence from Colombia". Documento CEDE No. 37, 2010.

Bloom, Nicholas, Christos Genakos, Raffaella Sadun, y John Van Reenen, "Management Practices across Firms and Countries", National Bureau of Economic Research, Working Paper 17850, febrero 2012.

Broecke, Stijn, Alessia Forti & Marieke Vandeweyer. "The Effect of Minimum Wages on Employment in Emerging Economies: A Survey and Meta-

Analysis", *Oxford Development Studies*, Vol. 45, No. 3, 2017.

Bulatao, Rodolfo A. y P. Wolanya Stephens. "Global Estimates and Projections of Mortality by Cause, 1970-2015", Policy Research Working Paper No. 1007. Banco Mundial, Washington, DC, 1992.

Clavijo, Sergio, Alejandro Vera, Nelson Vera, Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos, "Elementos para una reforma estructural pensional", *Economía Colombiana*, edición 352, abril-junio, 2018, pp. 55-63.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). *Resumen del censo de edificios y viviendas de 1951*. Bogotá: Marzo, 1957.

----. *Índice de Precios al Consumidor, 1954-1978*. Bogotá, noviembre 1982.

Díaz, Ana María. "Acceso a fuentes de empleo de las mujeres en Bogotá", en Luis Eduardo Arango, Francesca Castellani y Eduardo Lora (editores), *Desempleo femenino en Colombia*, Banco de la República, 2016.

Díaz-Barreto, Laura Catalina, Juliana Gamboa-Arbeláez, José Eduardo Gómez-González y Adolfo Meisel Roca. "Intermediación bancaria en economías emergentes: la importancia de las instituciones", Banco de la República, *Borradores de Economía* Núm, 998, 2017.

DNP y DANE. "Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep): Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010". Sin fecha.

Egas Yerovi, Juan José y Carmine Paolo de Salvo. *Políticas de apoyo a la agricultura en América Latina y el Caribe, Informe 2018*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2018.

Elkins, H. "Cambio de fecundidad", en Heredia y Prada, *La fecundidad en Colombia*, Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, 1973.

Food and Agriculture Administration for the United Nations (FAO). *Perfiles nutricionales por países: Colombia*, Roma, junio 2002, mimeo, p. 17.

Harford, Tim. "All Things are not Equal in Measuring Inequality", *Financial Times*, agosto 9, 2018.

Hausmann, Ricardo y Ljubica Nedelkoska. "Welcome Home in a Crisis: Effects

of Return Migration on the Non-Migrants' Wages and Employment", *European Economic Review*, Volumen 101, 2018, pp. 101-132.

Ibáñez, Ana María, Andrés Moya y Julián Arteaga. "Civil Conflict, Internal Migrations and Monetary Transfers: A Case Study in Colombia", Knomad Working Paper 26, 2017.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corpoica. *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*, Capítulo III: Vocación de uso de las tierras de Colombia, Bogotá, 2002.

Kugler, Adriana y Maurice Kugler, "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 57, no. 2, 2009.

Kugler, Adriana, Maurice Kugler y Luis O. Herrera-Prada. "Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform", *Economia Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 2017.

Londoño, Juliana. "Por un impuesto progresivo a la riqueza", *Foco Económico*, Agosto 14, 2018.

Lora, Eduardo. "Comentarios al Informe", en J. J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister y C. F. Robayo, *Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*, Bogotá, 2014.

Lora, Eduardo. "La (in)formalidad laboral con otros ojos", en Edgar Revéiz, Fabio Giraldo, Harold Banguero y otros, *Economía, política y sociedad*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Bogotá, 2018.

Lora, Eduardo y Johanna Fajardo. "Latin American Middle Classes: The Distance between Perception and Reality", *Economia. The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Otoño 2013, pp. 33-60.

Meisel, Adolfo y Margarita Vega, "La estatura de los colombianos: un ensayo de antropometría histórica, 1905-2003", en James Robinson y Miguel Urrutia (editores), *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.

Ministerio de Hacienda. Ley de Presupuesto General de la Nación 2019: Aspectos Complementarios del PGN 2019. Bogotá, 2018.

Morales, Leonardo y Carlos Medina. “Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia”, *Economia. The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 18, no. 1, 2017.

Nedelkoska, L. and G. Quintini, “Automation, Skills Use and Training”, OECD *Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, Paris, 2018.

Nin-Pratt, Alejandro, César Falconi, Carlos Ludena y Pedro Martel. “Productivity and the Performance of Agriculture in Latin America and the Caribbean: From the Lost Decade to the Commodity Boom”, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-608, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC. 2015.

OECD et al.. (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe n 2018*, OECD Publishing, Paris. 2018

Olarte, Laura y Ximena Peña. “El efecto de la maternidad sobre los salarios femeninos”. Documento CEDE No. 2010-18, 2010.

Profamilia-Ministerio de Salud. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. 2015.

Olivera, Mauricio. “Los retos del sistema pensional y una propuesta de reforma”, *Economía Colombiana*, edición 352, abril-junio, 2018, pp. 50-43.

Rodríguez, J. A., y J. Ávila. (2017). “La carga tributaria sobre los ingresos laborales y de capital en Colombia: el caso del impuesto sobre la renta y el IVA”. *Cuadernos de Economía, 36*(72), 99-138.

Rodríguez Pantoja, José Luis. “Análisis de algunas inequidades verticales y horizontales del Sistema General de Pensiones y sus efectos”, *Economía Colombiana*, edición 352, abril-junio, 2018, pp. 102-115.

Rozo, Sandra y Juan F. Vargas, Juan F. “Brothers or Invaders?: How Crises-Driven Migrants Shape Voting Behavior”, disponible en

SSRN: https://ssrn.com/abstract=3268597.

Tenjo, Jaime, Oriana Álvarez Vos, Alejandro Gaviria Jaramillo y María Camila Jiménez. "Evolution of Returns to Education in Colombia (1976-2014)", *Coyuntura Económica*, Vol. XLVII, Nos. 1 y 2, junio-diciembre 2017, pp. 15-48.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division. *Trends in International Migrant Stock: The 2017 revision* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

Villar, Leonardo y David Forero, "Una propuesta de reforma al esquema de protección económica a la vejez en Colombia", *Economía Colombiana*, edición 352, abril-junio, 2018, pp. 44-54.

Wainwright, Tom. *Narconomics: How to Run a Drug Cartel*. Public Affairs, Nueva York, 2016.

FUENTES ESTADÍSTICAS EN LÍNEA UTILIZADAS

Banco de la República: http://www.banrep.gov.co/es/-estadisticas

Banco Mundial, World Development Indicators: *http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators*

Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators: *http://info.worldbank.org/governance/WGI/#home*

BID, Universidad Santiago de Chile. LAKLEMS: Crecimiento Económico y Productividad en América Latina: disponible en www.iadb.org

Cepal: disponible en estadisticas.cepal.org

Consejo Nacional de Acreditación (Ministerio de Educación): disponible en www.mineducacion.gov.co

DANE: disponible en www.dane.gov.c

Datlas (Bancóldex): disponible en datlascolombia.co

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations): disponible en www.fao.org

Ministerio de Hacienda: disponible en www.minhacienda.gov.co

OECD, Health Systems: disponible en www.oecd.org

RNI, Red Nacional de Información: disponible en cifras.unidadvictimas.gov.co

¿Sabe quién tiene el poder económico y cómo dispone de él? ¿Le gustaría entender por qué hay tanta desigualdad en Colombia? ¿Quisiera conocer cuáles son las posibilidades laborales de sus hijos? ¿Le han hablado de las implicaciones económicas y sociales del machismo? ¿Conseguirá usted una pensión? ¿Cree que está pagando demasiados impuestos? *Economía esencial de Colombia* le ayudará a responder muchas preguntas como estas, con un lenguaje directo y cifras sencillas; es un libro de economía que reúne lo esencial, lo que todos deberíamos saber, escrito sin términos técnicos ni matemáticas y que permite a cualquier lector construir su propia interpretación del pasado, el presente y el futuro del país.

Eduardo Lora es uno de los economistas más notables de su generación. Ha dedicado su vida al estudio de los fenómenos económicos y sociales en entidades como Fedesarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Universidad de Harvard. Este es su primer libro de divulgación y el resultado es excepcional.

EDUARDO LORA

Es economista de la Universidad Nacional y Máster de Ciencia en Economía de la London School of Economics. Ha sido director de Fedesarrollo, economista jefe y gerente del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, y presidente de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe. Actualmente está vinculado como investigador asociado al Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y a la Universidad Eafit. Es autor de varios libros de texto y ha sido el autor principal o el editor de más de 30 libros sobre temas de desarrollo económico y social de Colombia y de América Latina. Escribe regularmente como columnista en la revista *Dinero*.

Foto: © Archivo personal